

---

---

# ORZECZNICTWO

---

---

## 1.

### **Pojęcie „dokumentów wewnętrznych” a informacja publiczna. Kwalifikacja informacji jako podlegającej udostępnieniu na podstawie u.d.i.p.**

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego

z dnia 29 maja 2024 r.

III OSK 1522/23

Naczelnny Sąd Administracyjny w składzie:

Sędzia NSA Przemysław Szustakiewicz

Sędzia NSA Małgorzata Pocztaerek

Sędzia WSA (del.) Paweł Mierzejewski (spr.)

po rozpoznaniu w dniu 29 maja 2024 r. na posiedzeniu niejawnym w Izbie Ogólnoadministracyjnej skargi kasacyjnej M.Ś. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 15 lutego 2023 r. sygn. akt II SAB/Rz 241/22 w sprawie ze skargi M.Ś. na bezczynność Prezesa Sądu Okręgowego w (...) w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej

**I. oddala skargę kasacyjną;**

**II. zasądza od M.Ś. na rzecz Prezesa Sądu Okręgowego w (...) 240 (dwieście czterdzieści) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.**

### **Uzasadnienie**

Wyrokiem z dnia 15 lutego 2023 r., sygn. akt II SAB/Rz 241/22, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie, po rozpoznaniu sprawy ze skargi M.Ś. (dalej jako „skarżący” i „skarżący kasacyjnie”) na bezczynność Prezesa Sądu Okręgowego w (...) (dalej także jako „Prezes Sądu”) w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej, oddalił skargę.

U podstaw rozstrzygnięcia wydanego przez Sąd pierwszej instancji leży następujące ustalenia oraz ocena prawna.

W dniu 21 marca 2022 r., za pośrednictwem skrzynki pocztowej e-mail, skarżący zwrócił się do Prezesa Sądu Okręgowego w (...) z wnioskiem o

udostępnienie informacji publicznej w zakresie wniosku referenta sprawy o sygn. akt II K 155/17, z dnia 9 marca 2022 r., o zwolnienie od rozpoznania sprawy, skierowanego do Kolegium Sądu Okręgowego w (...) i uwzględnionego przez ten organ w dniu 9 marca 2022 r. Skarżący wniósł jednocześnie o przesłanie odpowiedzi na ww. wniosek na jego adres e-mail.

Pismem z dnia 4 kwietnia 2022 r. nr VII W-0194-47/22 Prezes Sądu udzielił odpowiedzi na wniosek, w którym poinformował, że wnioskowany dokument nie stanowi informacji publicznej w rozumieniu ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (tekst jedn.: Dz. U. z 2020 r. poz. 2176), dalej: „u.d.i.p.”, i w trybie tej ustawy nie podlega udostępnieniu. Wniosek o zwolnienie sędziego referenta od rozpoznania sprawy, skierowany do Kolegium Sądu Okręgowego w (...) inicjował postępowanie, które zakończyło się uchwałą kolegiąlną w dniu 9 marca 2022 r. Organ poinformował również, że organami sądu okręgowego są prezes sądu, kolegium sądu oraz dyrektor sądu. Organem sądu okręgowego nie jest sędzia. Nie jest zatem informacją publiczną treść wytworzonego przez niego dokumentu. Prezes Sądu wskazał, że wnioskowany przez skarżącego dokument stanowi dokument wewnętrzny, niepodlegający udostępnieniu w trybie i na zasadach u.d.i.p.

W skardze na bezczynność Prezesa Sądu w udostępnieniu informacji publicznej skierowanej do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie skarżący podniósł zarzut naruszenia prawa materialnego, tj. art. 61 Konstytucji RP oraz art. 1, art. 4 ust. 1 pkt 1 i art. 6 ust. 1 pkt 3 lit. a u.d.i.p., poprzez dokonanie błędnej wykładni polegającej na przyjęciu, że żądana informacja nie ma charakteru informacji publicznej, ponieważ nie została wytworzona przez organy sądu, ma natomiast charakter wewnętrzny.

Wobec tak sformułowanych zarzutów skarżący wniósł o zobowiązanie Prezesa Sądu do załatwienia wniosku o udzielenie informacji publicznej poprzez jej udzielenie w terminie 14 dni od doręczenia mu odpisu wyroku oraz o zasądzenie na jego rzecz zwrotu kosztów według obowiązujących przepisów.

Uzasadniając skargę skarżący wskazał na konstytucyjny kontekst złożonego wniosku. Wyjaśnił, że prawo do informacji publicznej uregulowane zostało w art. 61 Konstytucji RP. Informacją publiczną w rozumieniu art. 61 jest informacja o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne, a także informacja o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego oraz innych osób oraz jednostek

organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. Skarżący wyjaśnił, że Trybunał Konstytucyjny informację publiczną definiuje jako każdą wiadomość wytworzoną przez szeroko rozumiane władze publiczne i osoby pełniące funkcje publiczne lub odnoszącą się do władz publicznych, a także wytworzoną lub odnoszącą się do innych podmiotów wykonujących funkcje publiczne w zakresie wykonywania przez nie zadań władzy publicznej i gospodarowania mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. Tak rozumiana informacja publiczna obejmuje informację o funkcjonowaniu instytucji publicznych, istniejących w ich ramach procedur i wyznaczanych zadań, procesie ich realizacji, oraz inwestycjach. Obejmuje ona również informacje o działalności publicznej osób pełniących funkcje publiczne, a zatem o ich działalności wykonywanej w ramach i w bezpośrednim związku z funkcjonowaniem określonej instytucji publicznej, ale również o ich działalności z pogranicza ich życia publicznego i prywatnego. Powołując się na literaturę skarżący wskazał, że informacją publiczną będzie całość dokumentacji posiadanej przez dany organ władzy publicznej, której organ używa do zrealizowania powierzonych prawem zadań nawet wtedy, gdy prawa autorskie należą do innego podmiotu. Informacja publiczna obejmuje informacje o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Zdaniem skarżącego do podmiotów wchodzących do katalogu „władzy publicznej” zaliczyć należy sądy powszechne, a zatem informacją publiczną jest informacja o ich działalności.

Powołując się na przepisy ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych skarżący wyjaśnił, że zmiana składu sądu może nastąpić tylko w przypadku niemożności rozpoznania sprawy w dotychczasowym składzie albo długotrwałej przeszkody w rozpoznaniu sprawy w dotychczasowym składzie. Na wniosek sędziego lub z urzędu kolegium sądu właściwe dla nowego miejsca służbowego sędziego lub miejsca jego delegowania może zwolnić sędziego z obowiązku rozpoznania części lub wszystkich spraw, w szczególności w razie znacznej odległości od tego sądu do nowego miejsca służbowego sędziego lub miejsca jego delegowania, a także przy uwzględnieniu stopnia zaawansowania rozpoznawanych spraw. Przed podjęciem uchwały kolegium sądu zasięga opinii prezesów właściwych sądów. Wykładnia językowa przepisów prowadzi do wniosku, że przepis § 5 w zw. z § 6 art. 47b przewiduje trzy przesłanki, które są warunkiem decyzji wpływającej bezpośrednio na realizację konstytucyjnego prawa do sądu,

tj. po pierwsze wniosek sędziego, po drugie opinia prezesa (prezesów) i po trzecie uchwała kolegium. Każdy z tych warunków jest przewidziany przez ustawę, a dokument utrwalający którykolwiek z nich nie może zostać uznany za wewnętrzny.

W ocenie skarżącego w przedmiotowej sprawie wynikające z pisma z dnia 4 kwietnia 2022 r. utożsamienie przez Prezesa Sądu organu władzy publicznej z organami sądu jest nie tylko nowatorskie, awangardowe i pozostające w wyjątkowo luźnym związku z przepisami prawa, ale po prostu błędne. Organem władzy publicznej jest sąd natomiast prezes sądu, jako jeden z jego organów ma obowiązek udzielenia informacji. Gdyby podzielić pogląd prezesa sądu, należałoby przyjąć, że jakiegokolwiek dokumenty wytworzone nie przez organy sądu ale przez sąd nie stanowią informacji publicznej. W przypadku potraktowania w sposób poważny stanowiska prezesa, to sędzia jest funkcjonariuszem publicznym, zatem osobą pełniącą funkcję publiczną i jego działalność w tym zakresie objęta jest art. 61 Konstytucji RP.

W ocenie skarżącego żądana informacja nie jest też informacją wewnętrzną. Do takich orzecznictwo zaliczyło przykładowo wewnętrzną korespondencję elektroniczną, informacje techniczne dotyczące narzędzi używanych przez podmiot, dokumenty związane z planowaniem działalności podmiotu, natomiast żądana przewidziana jest przez ustawę i dotyczy realizacji prawa do sądu. Końcowo skarżący zwrócił uwagę, że w razie powzięcia przez Sąd wątpliwości odnośnie do charakteru dokumentu, którego udostępnienia się domaga, wyjaśnił, że z protokołu Kolegium Sądu Okręgowego w (...) z dnia 9 marca 2022 r. jasno wynika, że chodzi o wniosek Sędziego SO G. A. złożony w trybie art. 47b 55 i 6 ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych Protokół ten dostępny jest na stronie internetowej SO w (...), w zakładce: struktura organizacyjnej/Kolegium sądu/Protokoły z posiedzenia Kolegium Sądu Okręgowego w (...). Przewodniczącą III Wydziału Karnego Odwoławczego jest i była w marcu 2022 r. Sędzia SO G.A.

W odpowiedzi na skargę Prezes Sądu podtrzymał swoje stanowisko zawarte w piśmie z dnia 4 kwietnia 2022 r.

Sąd pierwszej instancji działając na podstawie art. 151 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz. U. z 2023 r. poz. 259 z późn. zm.), dalej „p.p.s.a.”, oddalił skargę.

W uzasadnieniu wydanego wyroku Sąd meriti wskazał, że w świetle

art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a. kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje m.in. orzekanie w sprawach skarg na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania w przypadkach określonych w pkt 1 - 4 lub przewlekłe prowadzenie postępowania w przypadku określonym w pkt 4a. W sprawie niniejszej, z uwagi na przedmiot zaskarżenia, należy mieć na względzie przepisy u.d.i.p., która kształtuje prawo do informacji publicznej, a także określa zasady i tryb jej udostępniania. Kognicja sądów administracyjnych do rozpoznania skarg na bezczynność w takich sprawach wynika z art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a., zaś potwierdza ją dodatkowo brzmienie art. 21 u.d.i.p. Na gruncie u.d.i.p. bezczynność podmiotu obowiązującego do rozpoznania wniosku informacyjnego ma miejsce wówczas, gdy organ - będąc w posiadaniu żądanej informacji publicznej - nie podejmuje stosownej czynności materialno-technicznej w postaci jej udzielenia (art. 10 ust. 1 u.d.i.p.), nie wydaje decyzji o odmowie jej udostępnienia (art. 16 ust. 1 u.d.i.p.), ewentualnie nie informuje wnioskodawcy, że w danej sprawie przysługuje inny tryb dostępu do wnioskowanej informacji publicznej (art. 1 ust. 2 u.d.i.p.). W przypadku złożenia skargi na bezczynność w zakresie udostępnienia informacji publicznej obowiązkiem sądu jest w pierwszej kolejności zbadanie, czy sprawa mieści się w zakresie podmiotowym i przedmiotowym u.d.i.p. Dopiero bowiem stwierdzenie, że podmiot do którego zwrócił się skarżący, był obowiązany do udzielenia informacji publicznej oraz, że żądana przez skarżącego informacja miała charakter informacji publicznej w rozumieniu przepisów u.d.i.p., pozwala na dokonanie oceny, czy w konkretnej sprawie można skutecznie zarzucić wskazanemu podmiotowi bezczynność.

Sąd pierwszej instancji podkreślił, że pojęcie informacji publicznej w polskim porządku prawnym ma bardzo szeroki charakter. W orzecznictwie sądowym przyjmuje się, że informacją publiczną będzie każda wiadomość wytworzona przez szeroko rozumiane władze publiczne, w tym i oczywiście sądy oraz osoby pełniące funkcje publiczne, a także inne podmioty, które tę władzę realizują, bądź gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa, w zakresie tych kompetencji. Informacją publiczną stanowi więc treść dokumentów urzędowych czy wystąpień i ocen dokonywanych przez organy władzy publicznej, niezależnie do jakiego podmiotu są one kierowane i jakiej sprawy dotyczą (przywołano wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 grudnia 2011 r.; sygn. akt I OSK 1561/11). W ocenie Sądu meriti zwrócić należy jednakże uwagę, że poza pojęciem informacji publicznej, o której mowa w art. 1 ust. 1 u.d.i.p., pozostają

tw. dokumenty wewnętrzne, odróżniane od dokumentów urzędowych. Dokumenty takie służą wymianie informacji, zgromadzeniu niezbędnych materiałów, uzgadnianiu poglądów i stanowisk. Mogą mieć dowolną formę, nie są wiążące co do sposobu załatwienia sprawy, nie są w związku z tym wyrazem stanowiska organu, nie stanowią więc informacji publicznej (przywołano wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z dnia 31 lipca 2014 r.; sygn. akt I OSK 2770/13 oraz z dnia 25 marca 2014 r.; sygn. akt I OSK 2320/13). Cechą dokumentów wewnętrznych jest to, że nie zostają bezpośrednio wykorzystane w szeroko rozumianym procesie decyzyjnym (wskazano na publikacje: P. Szustakiewicza, *Problemy dostępu do informacji publicznej na tle orzecznictwa sądów administracyjnych*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 4, s. 62 oraz I. Kamińskiej, M. Rozbickiej-Ostrowskiej, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 24, 206-208). Także w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjęto, że dokumenty wewnętrzne podlegają wyłączeniu z szerokiego zakresu przedmiotowego informacji publicznej. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego dokumenty wewnętrzne to informacje o charakterze roboczym (zapiski, notatki), które zostały utrwalone w formie tradycyjnej lub elektronicznej i stanowią pewien proces myślowy, proces rozważań, etap wypracowywania finalnej koncepcji, przyjęcia ostatecznego stanowiska przez pojedynczego pracownika lub zespół. W ich przypadku można bowiem mówić o pewnym stadium na drodze do wytworzenia informacji publicznej. Służą one wprawdzie realizacji jakiegoś zadania publicznego, ale nie przesądzają o kierunkach działania organu. Dokumenty takie służą wymianie informacji, zgromadzeniu niezbędnych materiałów, uzgadnianiu poglądów i stanowisk (przywołano wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia z dnia 13 listopada 2013 r.; sygn. akt P 25/12, OTK-A 2013, Nr 8, poz. 122). Udostępnienie tego rodzaju dokumentów mogłoby osłabiać funkcję ich wytworzenia, co powoduje ich wyłączenie z upublicznienia także w porządkach prawnych innych krajów Unii Europejskiej (przywołano publikację W. Sokolewicz, *Art. 61, w: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, tom IV, Warszawa 2005, s. 6). W piśmiennictwie zauważa się, iż organ w procesie podejmowania swoich rozstrzygnięć musi mieć zagwarantowaną pewną sferę swobody i dyskrekcji, w ramach której może gromadzić informacje, rozważać różne, często odmienne rozwiązania, sporządzać projekty dokumentów, czy też w sposób całkowicie nieoficjalny utrwalac przebieg spotkań i dyskusji nad wyborem najlepszego z rozwiązań.

W ocenie Sądu pierwszej instancji objęty żądaniem udostępnienia wniosek referenta sprawy o zwolnienie go z obowiązku rozpoznania sprawy prawidłowo nie został uznany za informację publiczną. Zgodnie z art. 47b § 5 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. - Prawo o ustroju sądów powszechnych, (tekst jedn.: Dz. U. z 2023 r. poz. 217), dalej: „u.s.p.”, na wniosek sędziego lub z urzędu kolegium sądu właściwe dla nowego miejsca służbowego sędziego lub miejsca jego delegowania może zwolnić sędziego z obowiązku rozpoznania części lub wszystkich spraw, w szczególności w razie znacznej odległości od tego sądu do nowego miejsca służbowego sędziego lub miejsca jego delegowania, a także przy uwzględnieniu stopnia zaawansowania rozpoznawanych spraw. Przed podjęciem uchwały kolegium sądu zasięga opinii prezesów właściwych sądów. Analizując treść cytowanego przepisu w kontekście niniejszej sprawy należy w ocenie Sądu meriti wskazać, że Kolegium Sądu tak z urzędu, jak i na wniosek sędziego, może zwolnić sędziego (sędziów) od rozpoznania części spraw, wyodrębnionych przykładowo poprzez wskazanie odpowiedniego repertorium, w szczególności (a więc przykładowo) z uwagi na odległość między sądem macierzystym a miejscem oddelegowania, z uwzględnieniem stopnia zaawansowania rozpoznawanych spraw. Kolegium ma przy tym obowiązek uprzedniego uzyskania opinii prezesów właściwych sądów. Sąd pierwszej instancji zgodził się ze skarżącym, że uchwała Kolegium Sądu podjęta w trybie art. 47b § 5 u.s.p. ma bezpośredni wpływ na przyszłe składy orzekające, co przekłada się na konstytucyjne prawo do sądu. Niewątpliwie więc uchwała taka stanowi informację publiczną. Co więcej, informację publiczną stanowi również opinia właściwych prezesów wyrażona w oparciu o zdanie ostatnie art. 47b § 5 u.s.p. Z treści art. 47b § 5 i § 6 u.s.p. wynika bezsprzecznie, że o zwolnieniu z rozpoznania sprawy rozstrzyga kolegium sądu natomiast samo złożenie wniosku nie przesądza o kierunku działania organu sądu ani też o sposobie uwzględnienia wniosku. Wniosek, o którym mowa w art. 47b § 5 u.s.p., a który był przedmiotem żądania jego udostępnienia jedynie zainicjował proces decyzyjny i miał służyć dostarczeniu informacji co do ewentualnego zaistnienia przesłanek do zwolnienia z obowiązku rozpoznania sprawy - przed podjęciem przez Kolegium uchwały w tym zakresie. Należy również zwrócić uwagę, że złożenie wniosku nie warunkuje bezwzględnie podjęcia uchwały Kolegium, gdyż może ona również zostać podjęta z urzędu. W przekonaniu Sądu, wniosek o jakim mowa w art. 47b § 5 u.s.p. należy więc traktować jako dokumentację wewnętrzną, która ma służyć wymianie informacji,

poprzedzającej wytworzenie informacji publicznej w postaci uchwały w trybie art. 47b § 5 i § 6 u.p.s. (przywołano wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 28 kwietnia 2020 r.; sygn. akt II SAB/Rz 130/19). Sąd pierwszej instancji podkreślił przy tym, że do jego zakresu właściwości, wyznaczonego przez ramy art. 3 § 2 p.p.s.a. nie leży ocena zasadności i legalności podjętej przez Kolegium uchwały w trybie art. 47b § 5 u.p.s. Zadaniem Sądu w niniejszej sprawie było ocenić, czy odmowa udostępnienia skarżącemu wniosku z dnia 9 marca 2022 r., wobec przyjęcia, iż nie stanowi on informacji publicznej, była zgodna z prawem. Sąd meriti uznał stanowisko Prezesa Sądu za prawidłowe a informacja co do tego, że objęty żądaniem wniosek nie jest informacją publiczną - została do skarżącego skierowana z zachowaniem 14-dniowego terminu, o którym mowa w art. 13 ust. 1 u.d.i.p.

Skarżący wywiódł od powyższego wyroku skargę kasacyjną, zaskarżając wyrok w całości.

Z odwołaniem się do art. 174 pkt 1 p.p.s.a. skarżący podniósł zarzut naruszenia prawa materialnego, to jest art. 61 Konstytucji RP oraz art. 1 ust. 1, art. 4 ust. 1 pkt 1 i art. 6 ust. 1 pkt 3 lit. a u.d.i.p. poprzez ich błędną wykładnię, polegającą na nieuzasadnionym ograniczeniu konstytucyjnego prawa dostępu do informacji publicznej oraz stwierdzeniu, że wniosek sędziego referenta sprawy (...) Sądu Okręgowego (...) z dnia 9 marca 2022 r. o zwolnienie go od rozpoznania sprawy, skierowany do Kolegium Sądu Okręgowego w (...) i uwzględniony przez ten organ tego samego dnia nie stanowi informacji publicznej, jest zaś tzw. dokumentem wewnętrznym, w sytuacji, gdy żądany dokument stanowi informację publiczną w rozumieniu u.d.i.p.

Z kolei z odwołaniem się do art. 174 pkt 2 p.p.s.a. skarżący podniósł zarzut naruszenia przepisów postępowania, mającego istotny wpływ na wynik sprawy, to jest art. 19 p.p.s.a. polegającego na zaniechaniu złożenia przez sędziego sprawozdawcę - Asesora WSA w Rzeszowie żądania wyłączenia od udziału w sprawie, w sytuacji w której droga zawodowa Asesora zależy od wniosku Krajowej Rady Sądownictwa o powołanie na stanowisko sędziego, zaś wiceprzewodniczącym Krajowej Rady Sądownictwa jest sędzia R.P., który działając jako Prezes Sądu Okręgowego w (...) odmówił wydania żądanej informacji, co stanowi okoliczność, która mogłaby wywołać wątpliwości co do bezstronności Asesora w tej sprawie.

W oparciu o powyższe zarzuty skarżący kasacyjnie wniósł o uchylenie w całości zaskarżonego wyroku i zobowiązanie Prezesa Sądu Okręgowego

w (...) do udostępnienia żądanej informacji oraz o zasądzenie na jego rzecz kosztów postępowania według norm prawem przewidzianych. Jednocześnie skarżący kasacyjnie oświadczył, że zrzeka się przeprowadzenia rozprawy.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną Prezes Sądu wniósł o jej oddalenie oraz o zasądzenie od skarżącego kasacyjnie kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego radcy prawnego według norm prawem przepisanych.

W piśmie procesowym z dnia 23 maja 2023 r. skarżący kasacyjnie zakwestionował zasadność argumentacji wyrażonej w odpowiedzi na skargę kasacyjną i podtrzymał swoje stanowisko wyrażone w złożonym środku odwoławczym.

### **Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:**

Zgodnie z art. 183 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz. U. z 2023 r. poz. 1634 z późn. zm.), dalej: „p.p.s.a.”, Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznając skargę kasacyjną, związany jest jej granicami. Z urzędu bierze pod rozwagę wyłącznie nieważność postępowania. W rozpoznawanej sprawie żadna z enumeratywnie wymienionych w art. 183 § 2 p.p.s.a. przesłanek nieważności postępowania nie zachodzi, stąd NSA rozpoznał skargę kasacyjną w jej granicach.

W skardze kasacyjnej opartej na obu podstawach wskazanych w art. 174 pkt 1 i 2 p.p.s.a. zarzucono naruszenie przepisów prawa materialnego, to jest art. 61 Konstytucji RP oraz art. 1 ust. 1, art. 4 ust. 1 pkt 1 i art. 6 ust. 1 pkt 3 lit. a u.d.i.p. jak i regulacji procesowej - art. 19 p.p.s.a.

Mając na uwadze treść zarzutów kasacyjnych podniesionych w petitum skargi kasacyjnej wyjaśnić należy, że powołanie się na obie podstawy wymaga zasadniczo rozważenia w pierwszej kolejności zasadności zarzutów procesowych, gdyż dopiero po przesądzeniu, że stan faktyczny sprawy został prawidłowo ustalony i nie doszło do istotnych uchybień procesowych, można przejść do oceny podstawy naruszenia prawa materialnego. Podkreślić przy tym należy, że dla uznania za usprawiedliwioną podstawę kasacyjną z art. 174 pkt 2 p.p.s.a. nie wystarcza samo wskazanie naruszenia przepisów postępowania, ale nadto wymagane jest, aby skarżący wykazał, że następstwa stwierdzonych wadliwości postępowania były tego rodzaju lub skali, iż kształtowały one lub współkształtowały treść kwestionowanego w sprawie orzeczenia (zob. w tej materii m.in. wyroki

Naczelnego Sądu Administracyjnego: z dnia 5 maja 2004 r.; sygn. akt FSK 6/04 oraz z dnia 26 lutego 2014 r.; sygn. akt II GSK 1868/12). Ten warunek w rozpoznawanej sprawie nie został zrealizowany. I tylko już z tego powodu nie można uznać zasadności zarzutu zgłoszonego w ramach podstawy skorelowanej z treścią art. 174 pkt 2 p.p.s.a.

Należy odnotować, że skarżący kasacyjnie podniósł, że w realiach sprawy asesor sprawozdawca zaniechała złożenia żądania wyłączenia jej od udziału w sprawie, w sytuacji, w której droga zawodowa asesora zależy od wniosku Krajowej Rady Sądownictwa o powołanie na stanowisko sędziego, zaś wiceprzewodniczącym Krajowej Rady Sądownictwa jest sędzia R.P., który działając jako Prezes Sądu Okręgowego w (...) odmówił wydania żądanej informacji, co stanowi okoliczność, która mogłaby wywołać wątpliwości co do bezstronności asesora w sprawie.

Niezależnie od tego, że Sąd pierwszej instancji nie mógł naruszyć art. 19 p.p.s.a., gdyż tej regulacji nie stosował jak i faktu, że zarzut powiązany z zaistnieniem okoliczności, która mogłaby wywołać wątpliwości co do bezstronności asesora sądowego WSA M.M. został postawiony po zakończeniu postępowania przed Sądem pierwszej instancji, bo dopiero na etapie skargi kasacyjnej, należy wyjaśnić, że w p.p.s.a. ustawodawca zróżnicował podstawy wyłączenia sędziego: w art. 18 p.p.s.a., zamieszczono katalog tych przypadków, w których wyłączenie następuje z mocy prawa (*iudex inhabilis*), natomiast w art. 19 p.p.s.a. zawarto szerszą klauzulę, nakazującą wyłączenie sędziego w innych przypadkach, w których istnieje okoliczność tego rodzaju, że może wywołać wątpliwości co do bezstronności sędziego (*iudex suspectus*). Rozróżnienie przypadków *iudex inhabilis* i *iudex suspectus* ma istotne znaczenie, nie tylko dlatego, że w pierwszym z przypadków wyłączenie następuje z mocy prawa, a w drugim na wniosek sędziego lub strony, ale również z uwagi na określone następstwa (skutki) naruszenia tych przepisów. W przypadku, gdy ma miejsce którakolwiek podstawa wyłączenia wyliczona w art. 18 § 1 p.p.s.a. wyłączenie zachodzi z mocy prawa, a konsekwencją orzekania przez sędziego, co do którego taka okoliczność zachodzi, jest nieważność postępowania uregulowana w art. 183 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Natomiast następstwa orzekania przez sędziego, co do którego zachodziłaby podstawa wyłączenia z art. 19 p.p.s.a., nie zostały zakwalifikowane jako podstawy nieważności postępowania (zob. w tej materii wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 sierpnia 2019 r.; sygn. akt I OSK 2627/17). Jak wskazuje się w orzecznictwie i literaturze, wyłączenie na podstawie art. 19 p.p.s.a. powinno odwoływać

się do w pełni zobiektywizowanych przesłanek, tak aby wątpliwość co do bezstronności sędziego mogła zostać uznana za mającą realne podstawy. Nie wystarcza do zastosowania wskazanego artykułu występowanie u strony podejrzenia co do braku bezstronności sędziego, czy subiektywne przekonanie strony co do negatywnego nastawienia sędziego do strony. Tak więc przypadek określony w art. 19 p.p.s.a. nie jest przypadkiem obligatoryjnego wyłączenia sędziego, o czym stanowi art. 18 p.p.s.a., a jedynie sytuacją, w której wyłączenie sędziego następuje na żądanie sędziego lub wniosek strony. Do tego wniosek ten musi być złożony w stosownym czasie i odpowiednio umotywowany.

W niniejszej sprawie ani asesor, której dotyczył zgłoszony zarzut, ani strony postępowania sądowoadministracyjnego (skarżący kasacyjnie oraz Prezes Sądu Okręgowego w (...)) na etapie postępowania przed Sądem pierwszej instancji nie wnioskowały o wyłączenie od orzekania w sprawie asesora sądowego WSA w Rzeszowie M.M., będącej sprawozdawcą. W takiej sytuacji nie sposób twierdzić, że doszło do naruszenia art. 19 p.p.s.a. z uwagi na to, że stosownego żądania nie złożyła asesor sądowy WSA w Rzeszowie M.M. Skoro zaś skarżący kasacyjnie nie złożył tego wniosku na etapie postępowania pierwszoinstancyjnego, brak jest podstaw do podważania niezawisłości i bezstronności asesora sądowego w oparciu o wskazane w skardze kasacyjnej okoliczności. Subiektywne przekonanie skarżącego kasacyjnie o braku bezstronności asesora sądowego będącego sprawozdawcą przed Sądem pierwszej instancji, odnoszone do hipotetycznej zależności asesora sądowego od Krajowej Rady Sądownictwa nie jest w ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego wystarczające. Wyjaśnić w tym miejscu należy, że z mocy prawa asesor jest uprawniony do orzekania w sprawach zawisłych przed sądem administracyjnym, pełniąc obowiązki sędziego. Zgodnie bowiem z art. 5 § 3 i § 4 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2022 r. poz. 2492 z późn. zm.) asesorów sądowych do pełnienia urzędu na stanowisku asesora sądowego powołuje Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa, na pięć lat, z wyznaczeniem miejsca służbowego (siedziby) asesora sądowego w wojewódzkim sądzie administracyjnym. O tym, że asesor pełni w tym czasie obowiązki sędziego wprost stanowi, mający odpowiednie zastosowanie, art. 106i § 8 ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych (w zw. z art. 29 § 1 ustawy - Prawo o ustroju sądów administracyjnych). Choć przepisy ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych nie definiują, co należy rozumieć pod poję-

ciem pełnienia obowiązków sędziego, nie budzi jednak żadnych wątpliwości, że pod wskazanym pojęciem należy rozumieć cały katalog obowiązków sędziego, który wynika z prawa ustrojowego oraz zasady etyki sędziowskiej. Co więcej, zgodnie z art. 4 ustawy - Prawo o ustroju sądów administracyjnych, asesory sądowi, podobnie jak sędziowie sądów administracyjnych, są w sprawowaniu swojego urzędu niezwiśli i podlegają tylko Konstytucji RP oraz ustawom. Zawarte w ustawie - Prawo o ustroju sądów administracyjnych i ustawie - Prawo o ustroju sądów powszechnych regulacje dotyczące asesorów sądowych czynią zatem zadość konstytucyjnej zasadzie orzekania przez organ niezawisły, podlegający tylko Konstytucji RP i ustawom. We wskazanych aktach prawnych przedstawiono także szereg rozwijających tę zasadę rozwiązań, które mają gwarantować niezawisłość asesora sądowego. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego autorytet moralny sędziego (asesora sądowego) przemawia za wiarygodnością wykonywanych przez niego czynności oraz za przyjęciem jego bezstronności przy rozpoznawaniu sprawy, natomiast strona kwestionująca bezstronność sędziego (asesora sądowego), obowiązana jest wskazać i udowodnić okoliczności, które podważałyby takie stanowisko. Sędzia (asesor sądowy), który stwierdzi istnienie przesłanek do jego wyłączenia, składa oświadczenie, w którym wskazuje na istnienie tego typu przesłanek. Brak takiego oświadczenia w aktach niniejszej sprawy świadczy więc o tym, że asesor sądowy WSA w Rzeszowie M.M. nie stwierdziła podstaw do wyłączenia się od orzekania w sprawie. Trudno nadto racjonalnie zakładać, że asesor sądowy winna a limine złożyć żądanie wyłączenia od orzekania w sprawie wyłącznie z tego powodu, że w przyszłości o jej ewentualnym awansie na stanowisko sędziego w wojewódzkim sądzie administracyjnym być może będzie decydować osoba będąca aktualnie członkiem Krajowej Rady Sądownictwa i jednocześnie piastunem organu w określonym sądzie (któremu to organowi zarzuca się bezczynność).

Podkreślić nadto należy, że samo podjęcie przez Sąd pierwszej instancji (w składzie orzekającym wraz z wymienioną w skardze kasacyjnej asesor) niekorzystnego, w odczuciu skarżącego kasacyjnie, rozstrzygnięcia w sprawie toczącej się z jego udziałem, nie stanowi podstawy do wyłączenia od orzekania w sprawie. Należy zaznaczyć, że instytucja wyłączenia sędziego (asesora sądowego) nie może być traktowana jako możliwość eliminowania w postępowaniu sędziów (asesorów sądowych), których strona uznaje za nieodpowiadających subiektywnemu pojmowaniu jej interesów (zob. w tej materii postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22

lutego 2008 r.; sygn. akt II FZ 60/08; publ. OSP 2008/12/133, z aprobu-  
jącą glosą A. Gomułowicza, akceptowane przez A. Kabata w: B. Dauter,  
A. Kabat, M. Niezgodka-Medek, Prawo o postępowaniu przed sądami  
administracyjnymi. Komentarz, Wolters Kluwer 2016, s. 139, uw. 4).  
Subiektywny pogląd strony co do trafności orzeczenia podjętego z udziałem  
danego sędziego (asesora sądowego), nie stanowi przesłanki wyłączenia  
sędziego (asesora) od rozpoznania danej sprawy (zob. w tej materii wyrok  
Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 kwietnia 2008 r.; publ. II  
OSK 392/08 oraz postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z  
dnia 29 czerwca 2012 r.; sygn. akt II OZ 559/12, akceptowane przez J.  
Drachalą, A. Wiktorowską, K. Zalaszańską (w:) R. Hauser, M. Wierzbowski  
(red.), Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komen-  
tarz, C.H. Beck 2015, s. 186-187, nb 6).

Odnosząc się z kolei do podniesionych w petitum skargi kasacyjnej  
zarzutów naruszenia przepisów prawa materialnego, należy wskazać, że  
spór w sprawie dotyczy kwestii, czy spełniony został zakres przedmiotowy  
u.d.i.p., a więc czy żądane przez skarżącego kasacyjnie we wniosku do-  
stępowym z dnia 21 marca 2022 r. informacje mają charakter informacji  
publicznej.

Podkreślenia wymaga, iż ustawodawca pojęcie „informacji publicznej”  
określił w art. 1 ust. 1 u.d.i.p., wskazując, że informacją taką jest każda  
informacja o sprawach publicznych, W szczególności są to sprawy wymie-  
nione w art. 6 u.d.i.p. Wskazać należy, iż określając pojęcie „informacji  
publicznej” ustawodawca odwołał się do kategorii „sprawy publicznej”,  
przy czym w przepisach u.d.i.p. nie zdefiniowano pojęcia „sprawy publicz-  
nej”. Niewątpliwie sprawy publiczne są to sprawy związane z istnieniem i  
funkcjonowaniem określonej wspólnoty publicznoprawnej. Przyjąć należy,  
że pojęcie „sprawa publiczna” oznacza przejaw działalności podmiotów  
wskazanych w Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz.  
483 z późn. zm.) w jej rozumieniu wynikającym z unormowań Konstytucji  
RP, tj. takiej aktywności tych podmiotów, która jest ukierunkowana na  
wypełnianie określonych zadań publicznych i realizowanie określonych  
interesów i celów publicznych, co nie jest tożsame z każdym przejawem  
aktywności tych podmiotów. Powyższe rozumienie istoty sprawy publicz-  
nej, a w konsekwencji i informacji publicznej - odkodowywane z treści art.  
61 Konstytucji RP i unormowań u.d.i.p. - jest przyjmowane w orzecznict-  
wie sądów administracyjnych. Zgodnie z ugruntowanymi już poglądami  
orzecznictwa, wypracowanymi na tle analizy art. 1 ust. 1, jak i precyzy-

jącego go art. 6 ust. 1 i 2 w związku z art. 4 u.d.i.p., informacją taką jest każda informacja wytworzona lub odnoszona do władz publicznych, a także wytworzona lub odnoszona do innych podmiotów wykonujących funkcje publiczne w zakresie wykonywania przez nie zadań władzy publicznej i gospodarowania mieniem komunalnym lub mieniem Skarbu Państwa. Status informacji publicznej uzyskuje przy tym taka informacja, która jest związana jest z funkcjonowaniem wspólnoty publicznoprawnej - Państwa (zob. w tej materii wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z dnia 7 października 2021 r.; sygn. akt III OSK 3461/21 oraz z dnia 7 lipca 2021 r.; sygn. akt III OSK 3195/21).

Ponadto Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 13 listopada 2013 r. (sygn. akt P 25/12; publ. OTK-A 2013/8/122) stwierdził, że w doktrynie prawnej i orzecznictwie pojęcie informacji publicznej i sprawy publicznej jest rozumiane szeroko. Podlega ono ustaleniu nie tylko na podstawie art. 1 ust. 1 u.d.i.p., lecz także, a nawet przede wszystkim, na podstawie art. 61 Konstytucji. Skoro prawo do informacji publicznej ma charakter konstytucyjny, to ustawy je dookreślające powinny być interpretowane w taki sposób, aby gwarantować obywatelom i innym jednostkom szerokie uprawnienia w tym zakresie, a wszelkie wyjątki powinny być rozumiane wąsko. Wymienione przepisy są podstawą przyjęcia, że informację publiczną stanowi każda wiadomość wytworzona przez szeroko rozumiane władze publiczne i osoby pełniące funkcje publiczne lub odnosząca się do władz publicznych, a także wytworzona lub odnosząca się do innych podmiotów wykonujących funkcje publiczne w zakresie wykonywania przez nie zadań władzy publicznej i gospodarowania mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. Informacją publiczną jest zatem treść dokumentów odnoszących się do organu władzy publicznej, związanych z nim bądź go dotyczących. Z tego szerokiego zakresu przedmiotowego informacji publicznej wyłączeniu podlegają jednakże treści zawarte w dokumentach wewnętrznych, które zostały utrwalone w formie tradycyjnej lub elektronicznej i stanowią pewien proces myślowy, proces rozważań, etap wypracowywania finalnej koncepcji, przyjęcia ostatecznego stanowiska przez pojedynczego pracownika lub zespół. W ich przypadku można bowiem mówić o pewnym stadium na drodze do wytworzenia informacji publicznej od „dokumentów urzędowych” w rozumieniu art. 6 ust. 2 u.d.i.p. odróżnia się zatem „dokumenty wewnętrzne” służące wprawdzie realizacji jakiegoś zadania publicznego, ale nieprzesadzające o kierunkach działania organu. Dokumenty takie służą wymianie informacji, zgromadze-

niu niezbędnych materiałów, uzgadnianiu poglądów i stanowisk. Nie są jednak wyrazem stanowiska organu, wobec czego nie stanowią informacji publicznej.

Także w orzecznictwie sądów administracyjnych reprezentowany jest pogląd, że nie wszystkie dokumenty wewnętrzne stanowią informację publiczną. Część z nich wprawdzie służy realizacji określonego zadania publicznego, ale nie przesądzają one o kierunku działania organu w konkretnej sprawie. Dokumenty, które służą gromadzeniu i wymianie informacji oraz uzgadnianiu stanowisk i poglądów, jednak nie są w żadnej mierze wiążące dla organu, ewentualnie mają jedynie charakter organizacyjny i porządkowy, nie podlegają udostępnieniu w trybie u.d.i.p. Takiego charakteru nie mają dokumenty, służące gromadzeniu informacji, które w przyszłości mogą zostać wykorzystane w procesie decyzyjnym (zob. w tej wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z dnia 15 lipca 2010 r.; sygn. akt I OSK 707/10; z dnia 27 stycznia 2012 r.; sygn. akt I OSK 2130/11 oraz z dnia 21 czerwca 2012 r.; sygn. akt I OSK 666/12). Istotę dokumentu wewnętrznego trafnie ujął Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 8 marca 2023 r. (sygn. akt III OSK 7293/21) wyjaśniając, że dokument wewnętrzny jest dokumentem urzędowym, czyli posiada cechy, o których mowa w art. 6 ust. 2 u.d.i.p., ale jest wytworzony tylko na potrzeby działalności podmiotu, który go wytworzył i nie przedstawia jego stanowiska na zewnątrz.

W doktrynie zwraca się nadto uwagę - co trafnie wyeksponował w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku Sąd pierwszej instancji - że udostępnienie tego rodzaju dokumentów mogłoby osłabiać funkcję ich wytworzenia, co powoduje ich wyłączenie z upublicznienia także w porządkach prawnych innych krajów Unii Europejskiej (por. W. Sokolewicz, Art. 61, w: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, red. L. Garlicki, tom IV, Warszawa 2005, s. 6). W piśmiennictwie zauważa się, iż organ w procesie podejmowania swoich rozstrzygnięć musi mieć zagwarantowaną pewną sferę swobody i dyskrekcji, w ramach której może gromadzić informacje, rozważać różne, często odmienne rozwiązania, sporządzać projekty dokumentów, czy też w sposób całkowicie nieoficjalny utrzymywać przebieg spotkań i dyskusji nad wyborem najlepszego z rozwiązań (I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz, Warszawa 2016, s. 204-209).

W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazano, że waloru takiej informacji nie mają zatem np.:

1. wewnętrzna korespondencja, która służy wymianie informacji, a także gromadzeniu niezbędnych materiałów do rozstrzygnięcia sprawy, nie zawiera jednak ani informacji, co do sposobu załatwienia sprawy, ani takich, które można byłoby uznać za wyrażenie stanowiska organu (tak Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 25 marca 2014 r.; sygn. akt I OSK 2320/13);

2. korespondencja osoby wykonującej zadania publiczne z jej współpracownikami, nawet jeżeli w jakiejś części dotyczy wykonywanych przez tę osobę zadań publicznych; korespondencja taka nie ma jakiegokolwiek waloru oficjalności, a nawet jeśli zawiera propozycje dotyczące sposobu załatwienia określonej sprawy publicznej, to mieści się w zakresie swobody niezbędnej dla podjęcia prawidłowej decyzji po rozważeniu wszystkich racji przemawiających za różnorodnymi możliwościami jej załatwienia (zob. w tej materii wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego; z dnia 14 września 2012 r.; sygn. I OSK 1203/12; z dnia 25 marca 2014 r.; sygn. I OSK 2320/13; z dnia 31 lipca 2014 r.; sygn. I OSK 2770/13; z dnia 18 września 2014 r.; sygn. I OSK 3073/13 oraz z dnia 15 lipca 2021 r. sygn. III OSK 3335/21).

Uwzględniając powyższe zapatrywania jak i mając na uwadze przyjęte założenia systemowe, należy zaaprobować w ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego pogląd wyrażony przez Sąd pierwszej instancji, że wniosek sędziego referenta sprawy o zwolnienie go z obowiązku rozpoznania sprawy - nie stanowi informacji publicznej.

Zgodnie z art. 47b § 5 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. - Prawo o ustroju sądów powszechnych (obecny publikator: tekst jedn.: Dz. U. z 2024 r. poz. 334 z późn. zm.), dalej: „u.s.p.”, na wniosek sędziego lub z urzędu kolegium sądu właściwe dla nowego miejsca służbowego sędziego lub miejsca jego delegowania może zwolnić sędziego z obowiązku rozpoznania części lub wszystkich spraw, w szczególności w razie znacznej odległości od tego sądu do nowego miejsca służbowego sędziego lub miejsca jego delegowania, a także przy uwzględnieniu stopnia zaawansowania rozpoznawanych spraw. Przed podjęciem uchwały kolegium sądu zasięga opinii prezesów właściwych sądów. Analizując treść ww. przepisu, wprowadzonego do u.s.p. z dniem 12 sierpnia 2017 r. mocą art. 1 pkt 20 ustawy z dnia 12 lipca 2017 r. o zmianie ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2017 r. poz. 1452) Sąd pierwszej instancji wskazał prawidłowo, że Kolegium Sądu tak z urzędu, jak i na wniosek sędziego, może zwolnić sędziego (sędziów) od rozpoznania części

spraw, wyodrębnionych przykładowo poprzez wskazanie odpowiedniego repertorium, w szczególności (a więc przykładowo) z uwagi na odległość między sądem macierzystym a miejscem oddelegowania, z uwzględnieniem stopnia zaawansowania rozpoznawanych spraw. Kolegium ma przy tym obowiązek uprzedniego uzyskania opinii prezesów właściwych sądów. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego podzielić należy stanowisko Sądu pierwszej instancji, że uchwała Kolegium Sądu podjęta w trybie art. 47b § 5 u.s.p. ma bezpośredni wpływ na przyszłe składy orzekające, co przekłada się na konstytucyjne prawo do sądu, jak słusznie podnosi skarżący kasacyjnie. Niewątpliwie to przedmiotowa uchwała (a nie wniosek sędziego ją poprzedzający) stanowi informację publiczną. Informację publiczną stanowi również opinia właściwych prezesów wyrażona w oparciu o zdanie ostatnie art. 47b § 5 u.s.p. Z treści art. 47b § 5 i § 6 u.s.p. wynika bowiem wprost, że o zwolnieniu z rozpoznania sprawy rozstrzyga kolegium sądu, natomiast samo złożenie wniosku nie przesądza w żadnej mierze o kierunku działania organu sądu ani też o sposobie uwzględnienia tego wniosku. Wniosek, o którym mowa w art. 47b § 5 u.s.p., a który był przedmiotem wniosku dostępowego, jedynie zainicjował proces decyzyjny przed organem Sądu Okręgowego (...) i miał służyć dostarczeniu informacji w perspektywie ewentualnego zaistnienia przesłanek do zwolnienia sędziego - wnioskodawcy z obowiązku rozpoznania sprawy - przed podjęciem przez Kolegium uchwały w tym zakresie.

W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego zasadnie więc skonstatał Sąd pierwszej instancji, że pismo z dnia 9 marca 2022 r. stanowi „dokumentację wewnętrzną” sporządzoną na potrzeby procesu decyzyjnego organu sądu - Kolegium Sądu. Dokument ten poprzedza w istocie wytworzenie informacji publicznej - uchwały organu sądu podejmowanej w trybie art. 47b ust. 5 i ust. 6 u.s.p. Pismo z dnia 9 marca 2022 r. nie jest więc dokumentem, którego wytworzenie jest wymagane przepisami prawa, albo in genere dokumentem, którego tryb wydania, forma lub treść jest przez te przepisy kształtowana. Jak zasadnie wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w uzasadnieniu prawomocnego wyroku z dnia 28 kwietnia 2020 r. (sygn. akt II SAB/Rz 130/19) wniosek sędziego składany na podstawie art. 47b § 5 u.s.p. jest wyłącznie dokumentem o charakterze roboczym, w tym znaczeniu, że materializuje wewnętrzny przepływ informacji pomiędzy organami sądu. Natomiast uchwała kolegium sądu okręgowego stanowi dokument urzędowy podlegający udostępnieniu w trybie u.d.i.p. Należy mieć przy tym na uwadze, że nie każdy dokument

zawierający treść stanowiącą podstawę do wytworzenia dokumentu zawierającego informację publiczną winien być a limine postrzegany jako dokument objęty zakresem przedmiotowym u.d.i.p. O zakwalifikowaniu określonej informacji, jako podlegającej udostępnieniu w rozumieniu u.d.i.p., decyduje bowiem kryterium rzeczowe, tj. treść i charakter tej informacji (zob. w tej materii m.in.: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 kwietnia 2022 r.; sygn. III OSK 3032/21).

Biorąc zatem pod uwagę, że skarga kasacyjna nie zawierała usprawiedliwionych podstaw, Naczelny Sąd Administracyjny, w oparciu o art. 184 p.p.s.a., orzekł jak w pkt 1 sentencji wyroku.

O kosztach postępowania kasacyjnego, Naczelny Sąd Administracyjny, orzekł jak w pkt 2 sentencji wyroku, na podstawie art. 204 pkt 1 i art. 209 oraz art. 205 § 2 p.p.s.a. w związku z § 14 ust. 1 pkt 2 lit. b rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2023 r. poz. 1935). Koszty te wynoszą 240 zł i obejmują wynagrodzenie dla pełnomocnika Prezesa Sądu za sporządzenie i wniesienie odpowiedzi na skargę kasacyjną z zachowaniem terminu przewidzianego w art. 179 zdanie pierwsze p.p.s.a. (zob. w tej materii uchwałę składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 listopada 2012 r.; sygn. akt II FPS 4/12; publ. ONSAiWSA 2013/3/38).

Niniejsza sprawa została rozpoznana na posiedzeniu niejawnym na podstawie art. 182 § 2 i 3 p.p.s.a., bowiem skarżący kasacyjnie zrzekł się rozprawy, zaś Prezes Sądu nie zażądał jej przeprowadzenia.