

5.

Notatka służbowa jako informacja publiczna

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie
z dnia 24 marca 2022 r.
II SAB/Sz 148/21

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie w składzie:

Sędzia WSA Alicja Polańska
Sędzia WSA Bolesław Stachura
Sędzia WSA Ewa Wojtysiak (spr.)

po rozpoznaniu w Wydziale II w trybie uproszczonym w dniu 24 marca 2022 r. sprawy ze skargi E. R. na bezczynność Komendanta Komisariatu Policji Szczecin-Niebuszewo w Szczecinie w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej

- I. stwierdza bezczynność Komendanta Komisariatu Policji Szczecin-Niebuszewo, która nie miała miejsca z rażącym naruszeniem prawa;**
- II. zobowiązuje Komendanta Komisariatu Policji Szczecin-Niebuszewo do rozpoznania wniosku skarżącej E. R. z dnia 8 maja 2021 r. o udostępnienie informacji publicznej, w terminie 14 dni od dnia doręczenia odpisu prawomocnego wyroku wraz z aktami sprawy.**

Uzasadnienie

E. R. (dalej "Skarżąca") pismem z dnia 8 maja 2021 r. wniosła na Komisariat Policji Szczecin-Niebuszewo, wniosek o udzielenie informacji w sprawie interwencji Policji w dniu 8 maja 2021 r. w Szczecinie, ok. godz. 20 dotyczącej lokalu przy ul. O. w Szczecinie.

Odpowiadając na powyższe zapytanie, pismem z dnia 16 czerwca 2021 r., Naczelnik Wydziału Prewencji Komisariatu Policji Szczecin-Niebuszewo w Szczecinie wskazał, że informuje, iż w dniu 8 maja 2021 r. w Szczecinie ok. godz. 20 na ul. O., miała miejsce interwencja Policji. Nadto organ poinformował, że Policja udziela informacji dotyczących interwencji Policji, jedynie na wniosek Sądu lub Prokuratury lub instytucji uprawnionych do pozyskiwania takich informacji.

W skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie Skarżąca podniosła zarzut naruszenia prawa dotyczącego udzielenia informacji publicznej w sprawie nieprawidłowo przeprowadzonej interwencji na zgłoszenie skarżącej z dnia 8 maja 2021 rok. godz. 20, dotyczącej lokalu przy ul. O. w Szczecinie. Skarżąca wskazała, że w związku z odmową Policji do udzielenia informacji w Jej sprawie oraz, w związku z nieprawidłowo przeprowadzoną interwencją, wnosi o:

1. pozyskanie informacji (z akt sprawy) z interwencji Policji, gdzie zgłaszała na nr 112, prośbę o jej przeprowadzenie w dniu 8 maja 2021 ro godz.20 w lokalu przy ul. O.

Skarżąca wskazała, m.in., że powyższa notatka jest Jej niezbędna, celem dalszego procedowania w sprawie. W odpowiedzi na skargę, Komendant Komisariatu Policji Szczecin-Niebuszewo w Szczecinie wniósł o jej odrzucenie, a z daleko posuniętej ostrożności - o oddalenie skargi.

Organ dodał, że Skarżąca w piśmie z dnia 08 maja 2021 r., w którym wносиła o udzielenie informacji w sprawie interwencji Policji, nie powołała się na ustawę z dnia 06 września 2001r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2020r., poz. 2176 ze zm. - dalej w skrócie "u.d.i.p."), zatem Organ odpowiadając na pismo Skarżącej,

nie opierał się o przepisy powyższej ustawy. Co więcej, zdaniem organu, Skarżąca nie sprecyzowała swojego wniosku, tj. nie wskazała, o jaką konkretnie informację jej chodzi.

Organ podkreślił, że w sprawie interwencji, która miała miejsce w dniu 08 maja 2021r. przy ul. O., została sporządzona wyłącznie notatka służbowa (nie wszczęto żadnego postępowania po zgłoszeniu Skarżącej). Notatki służbowe nie są zaś aktami prowadzonej sprawy mają one charakter wyłącznie dokumentów wewnętrznych. W związku z tym, że są to dokumenty robocze, nie przesadzają o kierunkach działania organu i dotyczą sprawy indywidualnej, a tym samym nie zawierają informacji publicznej i nie podlegają udostępnieniu w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej. Organ powołał się przy tym na orzecznictwo sądowe.

Końcowo Organ wskazał, że wniosek Skarżącej z dnia 08 maja 2021 r. załączony do niniejszej skargi, Skarżąca załączyła również do innej skargi na bezczynność Komendanta Miejskiego Policji w Szczecinie, w przedmiocie napadu na Skarżącą w dniu 13 października 2019 r. oraz w przedmiocie ataku terrorystycznego w dniu 6 grudnia 2020 r. bronią energii skierowanej, terrorystom bronią magnetyczną i napromieniowywaniu, w sprawie której toczy się postępowanie przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Szczecinie pod sygn. akt: II DK/Sz 99/21.

Pismem z dnia 20 lutego 2022 r., Fundacja "Indicium" złożyła wniosek o dopuszczenie do udziału w niniejszej sprawie. Postanowieniem z dnia 1 marca 2022 r. Sąd na podstawie art. 33 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U.2022.329 ze zm. - dalej w skrócie "P.p.s.a."), dopuścił Fundację "Indicium" do udziału w sprawie w charakterze uczestnika postępowania.

Pismem z dnia 6 marca 2022 r., Fundacja "Indicium" przedstawiła swoje stanowisko w sprawie oraz wniosła o:

1. zobowiązanie organu do rozpoznania wniosku skarżącej z dnia 8 maja 2021 r. o udostępnienie informacji publicznej w terminie 14 dni od dnia doręczenia odpisu prawomocnego orzeczenia wraz z aktami sprawy,

2. stwierdzenie, że organ dopuścił się w rozpoznaniu wniosku skarżącej z dnia 8 marca 2021 r. o udostępnienie informacji publicznej bezczynności, która nie miała miejsca z rażącym naruszeniem prawa.

Jednocześnie uczestnik postępowania oświadczył, że nie zajmuje stanowiska w przedmiocie kosztów postępowania, bowiem zagadnienie to znajduje się poza zakresem jego działalności statutowej.

Odnosząc się do wskazania organu, że skarżąca nie powołała się w swoim piśmie na przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej, uczestnik postępowania stanął na stanowisku, iż działanie takie nie było konieczne, a wniosek skarżącej mógł pomimo tego braku, stanowić wniosek o udostępnienie informacji publicznej.

Uczestnik postępowania wskazał, że w orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się, że pisemny wniosek składany w trybie u.d.i.p., nie musi odpowiadać żadnym szczególnym wymogom formalnym, w tym nawet powoływać się na przepisy te same ustawy, nie trzeba go także uzasadniać. Istotne jest jednak, aby wniosek obejmował jasne sformułowanie dotyczące tego, co jest przedmiotem żądania udostępnienia informacji publicznej. W niniejszej sprawie, skarżąca wносиła o udzielenie informacji odnośnie konkretnej, sprecyzowanej interwencji Policji, co do której nie ma wątpliwości, że miała ona miejsce. Nie jest również sporne, iż dochowana została forma pisemna wniosku oraz został w wystarczająco dokładny sposób oznaczony adresat wniosku i jest on podmiotem zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej wskazanym w art. 4 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p.

Jak wskazał uczestnik postępowania, wątpliwości wywołuje jednak określenie, czy żądanie skarżącej było wyjątkowo jasne. W ocenie uczestnika postępowania, stosując wykładnię systemową na korzyść prawa dostępu do informacji publicznej przewidzianego w art. 61 Konstytucji RP, wniosek skarżącej powinien zostać uznany za wystarczająco jasny i prowadzący do powstania po stronie organu, obowiązku udostępnienia żądanej informacji lub dokonania innej czynności zgodnie z przepisami u.d.i.p.

Zdaniem uczestnika postępowania, informacja o podejmowanych

przez Policję interwencjach jest informacją o sprawach publicznych, a właśnie takiej informacji żądała w swoim wniosku skarżąca. Wbrew twierdzeniom organu, to samo tyczy się również policyjnych notatek służbowych. W orzecznictwie sądów administracyjnych wykształtowało się wprawdzie pojęcie dokumentów wewnętrznych, jednakże pomijając szeroką krytykę dotyczącą samego utworzenia i sposobu rozumienia takiej kategorii dokumentów wskazać należy, iż obecnie w orzecznictwie sądów administracyjnych dominuje już stanowisko, że policyjna notatka służbowa jest informacją publiczną. Wyjątek w tym zakresie stanowią jedynie notatki nieoficjalne będące wyłącznie projektami notatek czy zapisami w brudnopisie. Z odpowiedzi na skargę złożonej przez organ nie wynika jednak, aby taka sytuacja miała miejsce w niniejszej sprawie. Sam fakt, iż notatka służbowa nie została włączona do akt żadnej sprawy nie może przesądzać o nieoficjalności notatki, bowiem nastąpiło to wyłącznie z tego powodu, że na skutek interwencji nie została wszczęta żadna sprawa, a nie dotyczy charakteru samej notatki. Jednocześnie sam fakt, iż skarżąca nie wskazała konkretnych dokumentów, które zostały sporządzone w ramach interwencji nie powinien w niniejszej sprawie działać przeciwko niej. Nie musiała ona bowiem wiedzieć jakiego rodzaju dokumenty zostały sporządzone w ramach tejże interwencji, co może wynikać zarówno z braku pełnej wiedzy odnośnie obowiązujących przepisów, jak i praktyki działania Policji i konkretnych okoliczności interwencji.

Rozpoznając sprawę w trybie uproszczonym Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie wskazał, co następuje:

Skarga jest uzasadniona.

Niniejsza sprawa została rozpoznana na posiedzeniu niejawnym, w postępowaniu uproszczonym, stosownie do art. 119 pkt 4 P.p.s.a.

Przedmiotem skargi, a tym samym kontroli sądowej, jest bezczynność Komendanta Komisariatu Policji Szczecin-Niebuszewo w Szczecinie ("Organ"), w rozpatrzeniu wniosku Skarżącej z dnia 8 maja 2021 r. o udzielenie informacji w sprawie interwencji Policji,

która miała miejsce również w dniu 8 maja 2021 r. przy ul. Odzieżowej 15 w Szczecinie. Na wstępie wskazać należy, że z beczynnością mamy do czynienia wówczas, gdy w prawnie ustalonym terminie organ nie podjął żadnych czynności w sprawie, lub wprawdzie prowadzi postępowanie, ale - mimo istnienia ustawowego obowiązku - nie zakończył go wydaniem decyzji, postanowienia lub też innego aktu lub nie podjął stosownej czynności. Innymi słowy beczynność to taki stan rzeczy, w którym zawisła przed organem sprawa, mimo upływu przewidzianych w przepisach prawa terminów, nie została załatwiona w wymaganej przez prawo formie. Za beczynność należy uznać więc nie tylko brak działania organu, ale również działanie, które zostało podjęte w sposób nieprawidłowy. Na gruncie przepisów ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2020 r., poz. 2176 ze zm. - w skrócie "u.d.i.p.") o beczynności można mówić, o ile wniosek o udzielenie informacji dotyczy informacji publicznej, a jego adresatem jest podmiot zobowiązany do jej udzielenia, który to pozostaje w zwłoce w załatwieniu sprawy w formie i terminach określonych w u.d.i.p. Stosownie do art. 13 ust. 1 u.d.i.p., udostępnianie informacji publicznej na wniosek winno nastąpić bez zbędnej zwłoki, nie później niż w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku, z zastrzeżeniem ust. 2 i art. 15 ust. 2 (które to nie znajdują zastosowania w niniejszej sprawie). Przepisy ustawy nie przewidują żadnej szczególnej formy udzielenia informacji publicznej, stąd jej udostępnienie realizowane jest w formie czynności materialno-technicznej. Ustawa przewiduje też załatwienie wniosku poprzez wydanie decyzji administracyjnej w przypadku odmowy udostępnienia informacji publicznej lub umorzenia postępowania (art. 16 ust. 1).

Przy czym decyzje te mogą zapaść wyłącznie wtedy, gdy wnioskowana informacja z całą pewnością jest informacją publiczną. Z kolei, jeśli żądanie strony nie dotyczy informacji publicznej, bądź zastosowanie ma odmienny tryb dostępu do informacji lub zobowiązany podmiot nie jest w jej posiadaniu to wniosek podlega załatwieniu następuje w drodze pisma powiadamiającego.

W sprawie nie jest sporne, że w terminie, o którym mowa w

art. 13 ust. 1 u.d.i.p. Komendant Komisariatu Policji Szczecin-Niebuszewo w Szczecinie nie udostępnił Skarżącej żądanych przez nią informacji, ani nie wydał decyzji wskazanej w art. 16 ust. 1 u.d.i.p., lecz w odpowiedzi na wniosek potwierdził, że w dniu 8 maja 2021 r. w Szczecinie ok. godz. 20 na ul. Odzieżowej 15 miała miejsce interwencja Policji. Nadto, poinformował, że Policja udziela informacji dotyczących interwencji Policji jedynie na wniosek Sądu lub Prokuratury lub instytucji uprawnionych do pozyskiwania takich informacji. W odpowiedzi na skargę, Organ dodał, że Skarżąca w piśmie z dnia 08 maja 2021 r. nie powołała się na ustawę o dostępie do informacji publicznej. Organ podkreślił przy tym, że w sprawie interwencji, która miała miejsce w dniu 08 maja 2021r. przy ul. Odzieżowej 15, została sporządzona wyłącznie notatka służbowa. Notatki służbowe nie są zaś aktami prowadzonej sprawy i mają one charakter wyłącznie dokumentów wewnętrznych.

Zatem, w okolicznościach faktycznych występujących w niniejszej sprawie istotne dla oceny, czy podmiot będący adresatem wniosku o udzielenie informacji publicznej pozostaje w bezczynności, ma ustalenie, czy sprawa mieści się w zakresie przedmiotowym i podmiotowym u.d.i.p.

Zakres podmiotowy tej ustawy został uregulowany w art. 4 ust. 1, w myśl którego obowiązane do udostępniania informacji publicznej są władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne, w szczególności: 1) organy władzy publicznej; 2) organy samorządów gospodarczych i zawodowych; 3) podmioty reprezentujące zgodnie z odrębnymi przepisami Skarb Państwa; 4) podmioty reprezentujące państwowe osoby prawne albo osoby prawne samorządu terytorialnego oraz podmioty reprezentujące inne państwowe jednostki organizacyjne albo jednostki organizacyjne samorządu terytorialnego; 5) podmioty reprezentujące inne osoby lub jednostki organizacyjne, które wykonują zadania publiczne lub dysponują majątkiem publicznym, oraz osoby prawne, w których Skarb Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub samorządu gospodarczego albo zawodowego mają pozycję dominującą w rozumieniu przepisów o ochronie konkurencji i konsumentów. W świetle powołanego

przepisu, nie budzi wątpliwości, że Komendant Komisariatu Policji Szczecin-Niebuszewo w Szczecinie, jako organ władzy publicznej, jest podmiotem zobowiązanym do udzielenia informacji publicznej, będącej w jego posiadaniu.

Dokonując natomiast oceny, czy przedmiotem żądania Skarżącej była informacja publiczna, wskazać należy, że zgodnie z art. 1 ust. 1 u.d.i.p., każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną w rozumieniu ustawy i podlega udostępnieniu na zasadach i w trybie określonych w niniejszej ustawie. Powyższy przepis, jak słusznie zauważył uczestnik postępowania, koresponduje wprost z art. 61 Konstytucji RP, która przyznaje obywatelowi prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej raz osób pełniących funkcje publiczne, w tym dostępu do dokumentów. Przykładowy, otwarty katalog typowych informacji publicznych zawiera art. 6 u.d.i.p., który stanowi, że w udostępnieniu podlega w szczególności m.in. informacja o podmiotach, o których mowa w art. 4 ust. 1, zasadach ich funkcjonowania, w tym: trybie działania władz publicznych i ich jednostek organizacyjnych, sposobach przyjmowania i załatwiania spraw jak i danych publicznych.

W orzecznictwie wyrażono pogląd, zgodnie z którym informację publiczną stanowi każda wiadomość wytworzona przez szeroko rozumiane władze publiczne oraz osoby pełniące funkcje publiczne, a także inne podmioty, które władzę publiczną realizują lub w zakresie swoich kompetencji gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. Treść dokumentów wytworzonych przez organy władzy publicznej i podmioty niebędące organami administracji publicznej, treść wystąpień, opinii i ocen przez nie dokonywanych, niezależnie, do jakiego podmiotu są one kierowane i jakiej sprawy dotyczą, stanowi informację publiczną. Są nią zarówno treści dokumentów bezpośrednio przez organ wytworzonych, jak i te, których używa się przy realizacji przewidzianych prawem zadań (także te, które tylko w części go dotyczą), nawet, gdy nie pochodzą wprost od niego (por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 lipca 2008 r., sygn. akt II SA/Wa 721/08, wyrok dostępny, jak pozostałe tu cyto-

wane, w Internecie na stronie <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Mając powyższe na uwadze, przyjąć więc należało, że informacje, o które wносиła Skarżąca we wniosku z dnia 8 maja 2021 r., stanowią informację publiczną w rozumieniu art. 1 w zw. z art. 6 u.d.i.p. Niewątpliwie notatka urzędowa/służbowa jako dokument wytworzony przez funkcjonariusza policji w związku z realizacją przewidzianych prawem zadań, dotyczy sprawy publicznej. W myśl art. 1 ust. 1 i art. 13 ust. 1 ustawy o Policji (Dz. U. z 2019 r., poz. 161 ze zm.) Policja jest umundurowaną i uzbrojoną formacją służącą społeczeństwu i przeznaczoną do ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz do utrzymywania bezpieczeństwa i porządku publicznego, a koszty związane z funkcjonowaniem Policji są pokrywane z budżetu państwa. Dlatego też informację pochodzącą od funkcjonariusza policji, utrwaloną w formie notatki, należy traktować jako sprawę publiczną, związaną bezpośrednio ze sferą działalności i funkcjonowaniem policji.

Jak trafnie zwrócił uwagę uczestnik postępowania, obecnie w orzecznictwie sądów administracyjnych dominuje stanowisko, że policyjna notatka służbowa jest informacją publiczną. Jest to bowiem informacja pochodząca od funkcjonariusza utrwalona w formie pisemnej bezpośrednio związana z działalnością i funkcjonowaniem Policji. Dotyczą one sfery faktów, są wytwarzane w ramach działalności organu administracji publicznej oraz zawierają informacje o sposobie prowadzenia sprawy. Wyjątek w tym zakresie stanowią jedynie notatki nieoficjalne, będące wyłącznie projektami notatek czy zapisami w brudnopisie. Tymczasem żadna z opisanych wyżej sytuacji nie wystąpiła w niniejszej sprawie. Analiza akt sprawy prowadzi bowiem do wniosku, że notatka służbowa sporządzona przez policjanta z interwencji ma postać dokumentu i nie została dołączona do akt jakiegokolwiek postępowania, którego przepisy określałyby odmienne zasady i tryb dostępu do tych informacji, wyłączając tym samym zastosowanie u.d.i.p. (art. 1 ust. 2 u.d.i.p.). Z tych też względów nie zasługuje na akceptację stanowisko Organu, jakoby dokumentacja w zakresie realizowania czynności służbowych przez policjanta nie mogła zostać udostępniona.

Sumując, skoro wnioskowane informacje mają charakter informacji publicznej, to nie sposób uznać, by pismo Organu z dnia 16 czerwca 2021 r. stanowiło właściwą reakcję na wniosek i świadczyło o wykonaniu obowiązków wynikających z u.d.i.p. W tych okolicznościach sprawy wystąpiła zatem podstawa do przyjęcia, że Organ pozostaje w bezczynności co do udzielenia informacji publicznej żądanej we wniosku Skarżącej z dnia 8 maja 2021 r., w związku z czym Sąd - działając na podstawie art. 149 § 1 pkt 1 P.p.s.a. - zobowiązał Komendanta Komisariatu Policji Szczecin-Niebuszewo do rozpatrzenia tego wniosku w określonym terminie.

Przechodząc do oceny charakteru bezczynności, jak tego wymaga art. 149 § 1a P.p.s.a., Sąd uznał, że nie miała ona miejsca z rażącym naruszeniem prawa. Istotą rażącego naruszenia prawa jest pozbawiona jakichkolwiek wątpliwości, oczywistość stwierdzonego naruszenia. Ocena ta powinna być dokonywana z uwzględnieniem wszelkich okoliczności konkretnej sprawy, w tym czasu bezczynności jak i jej powodów. Przy czym nie jest wystarczające samo przekroczenie ustawowych terminów, lecz musi być ono znaczne, bądź też przejawiać się w braku jakiegokolwiek reakcji organu na wniosek strony. Sąd wziął pod uwagę, że w niniejszej sprawie Organ nie zignorował wniosku Skarżącej i w terminie określonym w art. 13 u.d.i.p. udzielił na niego odpowiedzi, aczkolwiek pozostając w błędnym przekonaniu, że wystosowana do Skarżącej informacja pisemna jest wystarczająca. Działanie takie nie świadczy więc o złej woli Organu, ani nie przesądza o lekceważącym traktowaniu Skarżącej i ciążących na organie administracji publicznej obowiązków. Nie bez znaczenia jest także okoliczność, że przepisy u.d.i.p. niejednokrotnie powodują wątpliwości interpretacyjne, zatem wymagają dokonywania ich wykładni, a nie wyłącznie mechanicznego stosowania. Tak więc nawet niewłaściwa ich interpretacja czy zastosowanie, nie mogą stanowić o tym, że bezczynność nastąpiła z rażącym naruszeniem prawa.

Sąd odstąpił od zasądzenia w sprawie od Organu na rzecz strony skarżącej zwrotu kosztów postępowania, gdyż Skarżąca została zwolniona od kosztów sądowych postanowieniem starszego referendarza

sądowego z dnia 29 grudnia 2021 r., sygn. akt II SPP/Sz 224/21.