

II SAB/Wa 660/17 - Wyrok WSA w Warszawie

| | | |
|--------------------------|---|---------------------------------|
| Data orzeczenia | 2018-03-29 | <i>orzeczenie nieprawomocne</i> |
| Data wpływu | 2017-12-14 | |
| Sąd | Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie | |
| Sędziowie | Janusz Walawski Maria Werpachowska /przewodniczący sprawozdawca/ Stanisław Marek Pietras | |
| Symbol z opisem | 6480 658 | |
| Hasła tematyczne | Dostęp do informacji publicznej | |
| Skarżony organ | Inne | |
| Treść wyniku | Oddalono skargę | |
| Powołane przepisy | Dz.U. 2016.poz.1764 art. 10, art. 13 <i>Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej - tekst jedn.</i> | |

SENTENCJA

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w składzie następującym: Przewodniczący Sędzia WSA Maria Werpachowska (spr.), Sędziowie WSA Stanisław Marek Pietras, Janusz Walawski, , po rozpoznaniu w trybie uproszczonym w dniu 29 marca 2018 r. sprawy ze skargi Fundacji [...] z siedzibą w [...] na bezczynność Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w przedmiocie rozpoznania wniosku z dnia 18 października 2017 r. o udostępnienie informacji publicznej oddała skargę

UZASADNIENIE

Fundacja [...] – dalej jako "Fundacja" pismem z [...] października 2017 r., za pośrednictwem poczty elektronicznej, zwróciła się do Kancelarii Prezydenta RP z wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej w zakresie kopii propozycji KP [...] dotyczącej tzw. reformy sądownictwa odnoszącej się do skierowanych do Sejmu RP przez Prezydenta propozycji legislacyjnych w tym zakresie, a o której informowała na antenie telewizji [...] w dniu [...] października 2017 r. "Złożyliśmy nasze propozycje na papierze. Prezydent się z nimi zapoznaje i zapewne odniesie się do nich w piątek, no na ten dzień jest planowane spotkanie głowy państwa z prezesem [...]" ([...]). Wniesiono o przekazanie kopii w formie elektronicznej na adres [...].

Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Biuro Prawa i Ustroju w piśmie z [...] listopada 2017 r. poinformowała wnioskodawcę, że aktualnie prowadzone są konsultacje w sprawie kształtu reformy sądownictwa pomiędzy Prezydentem Rzeczypospolitej Polskiej [...] a Posłem na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej i [...] oraz ich przedstawicielami. Dotyczą one skierowanego w dniu [...] września 2017 r. do Sejmu RP, w ramach inicjatywy ustawodawczej Prezydenta RP, projektu ustawy o zmianie ustawy i Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych ustaw i projektu ustawy o Sądzie Najwyższym. Prezydent RP, przedkładając własne propozycje rozwiązań legislacyjnych, wskazał, że Parlament ma prawo dokonywania korekt zgłoszonych projektów ustawy i należy liczyć się z tym, że zmiany takie zostaną wprowadzone. Podkreślił jednak, iż w sytuacji gdyby wypaczyły one istotnie kształt prezydenckich projektów ustaw, Prezydent RP nie wyklucza ponownego skorzystania z określonej w art. 122 ust. 5 Konstytucji kompetencji do przekazania ustawy Sejmowi do ponownego rozpatrzenia. Wskazano, że chcąc uniknąć sytuacji, podczas bieżących rozmów konsultowane są kierunki reformy sądownictwa możliwe do zaakceptowania przez obie strony. Składane w ramach tych rozmów propozycje dotyczą założeń ramowych, niezbędnych dla dalszego procesu decyzyjnego, które mogą, ale nie muszą zostać wykorzystane w pracach parlamentarnych, na których etapie dopiero dojdzie do wypracowania konkretnych i wiążących rozwiązań legislacyjnych. To właśnie te konkretne zmiany legislacyjne stanowią będą informację publiczną w rozumieniu ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2016 r. poz. 1764, z późn. zm.). Aktualnie toczące się w tej sprawie rozmowy i wszelkie przekazywane w związku z nimi materiały (zapiski czy notatki zawierające propozycje zmian) są wyłącznie dokumentacją o charakterze roboczym, niewiążącym, nieostatecznym oraz nie mającym

charakteru oficjalnego stanowiska władzy publicznej, a zatem, jako takie, nie posiadają waloru informacji publicznej w świetle ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej.

Na marginesie dodano, że walor informacji publicznej posiadają projekty ustaw skierowane przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, w dniu [...] września 2017 r., do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, które zawierają oficjalne, wyrażone na zewnątrz przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, propozycje rozwiązań legislacyjnych. Dokumenty te są dostępne na stronie internetowej Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej - [...], pod adresami: [...],[...][...]

Z kolei przebieg procesu legislacyjnego nad ww. projektami ustaw można obserwować na stronie internetowej Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej - [...], w dziale Prace Sejmu.

Fundacja [...] pismem z [...] listopada 2017 r. wniosła skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie na bezczynność Szefa Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w przedmiocie nieudostępnienia informacji publicznej zgodnie z wnioskiem z [...] października 2017 r., zarzucając naruszenie art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji RP i art. 1 ust. 1 w zw. z art. 10 ust. 1 i art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej. Fundacja wniosła o zobowiązanie strony przeciwnej do dokonania czynności w zakresie udostępnienia informacji publicznych zgodnie z wnioskiem z dnia [...] października 2017 r., stwierdzenie, że bezczynność miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa, zasądzenie grzywny, przy czym wysokość pozostawiono do uznania Sądu oraz o zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

Fundacja wskazała, że organ odpowiadając na wniosek nie wskazał, który przepis Konstytucji lub ustawy o dostępie do informacji publicznej wyłącza z zakresu informacji dotyczących działalności władz publicznych, o których mowa w art. 61 ust. 1 Konstytucji dokumentów tylko na podstawie tego, że organ uznaje, że są nieoficjalne i wewnętrzne, a zatem w ocenie skarżącej postępowanie organu jest bezprawne i narusza konstytucyjną zasadę legalizmu.

Fundacja zwróciła uwagę, że klub parlamentarny to oficjalne ciało utworzone na podstawie ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora oraz uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej. Dokument dotyczył projektów ustaw, które zostały złożone w dniu [...] września przez Prezydenta do Sejmu RP. W ocenie skarżącej, fakt prowadzenia nieoficjalnych, tj. nieznanymi Regulaminowi Sejmu konsultacji nie może oznaczać, że dokument opracowany i przekazany przez klub poselski ma wyłącznie wewnętrzny charakter. Podała, że z uwagi na to, że klub tworzą posłowie, którzy są funkcjonariuszami publicznymi, dokument taki spełnia określoną w art. 6 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej definicję dokumentu urzędowego. Przyjęcie odmiennego stanowiska jest równoważne ze zgodą na tworzenie prawa w sposób nietransparentny.

Nadto wskazała, że niezależnie od powyższego, Konstytucja RP stanowi o dostępie do wszystkich dokumentów, nie zawierając w ogóle pojęcia dokumentu urzędowego natomiast ustawa o dostępie do informacji publicznej z 6 września 2001 r. wskazuje, że dokumenty urzędowe są udostępnione w szczególności, wobec czego należy odnieść wniosek, że udostępniane są także inne dokumenty, bowiem w innym wypadku wyszczególnienie nie byłoby potrzebne. Ani Konstytucja ani ustawa o dostępie do informacji publicznej nie uzasadniają stanowiska, że udostępnieniu podlegają jedynie dokumenty urzędowe. Fundacja stwierdziła, że taka interpretacja narusza normę konstytucyjną, bowiem w sposób nieuzasadniony wkracza w materię przez nią regulowaną i reguluje ją w sposób odmienny

Fundacja nie zgodziła się z organem, że posiadane przez niego dokumenty skierowane przez Klub Parlamentarny nie mają charakteru oficjalnego. W jej ocenie organ powinien uznać, że żądane informacje stanowią informację publiczną skoro są w jego posiadaniu i powinien przekazać go niezwłocznie.

W odpowiedzi na skargę Szef Kancelarii Prezydenta RP wniosł o jej oddalenie. Wskazał, że dokument wewnętrzny nie podlega udostępnieniu w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej, nie dlatego, że

zawiera informacje ustawowo chronione, lecz z powodu zawierania danych, które mają charakter roboczy, koncepcyjny. Do podmiotu zobowiązanego należy zatem ocena charakteru posiadanych dokumentów, która to następnie jest poddawana kontroli przez sąd administracyjny.

Organ powołując się na ustawę z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz.U. z 2016 r. poz. 1510 z późn. zm.) oraz uchwałę Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu RP (wg stanu prawnego po zmianie z dnia 21 kwietnia 2017 r. - M.P. 2017 poz. 420) podał, że kluby parlamentarne nie są organami zarówno Sejmu RP, jak i Senatu RP. Są tworzone na zasadzie politycznej jedynie w ramach Sejmu RP i Senatu RP, bez ustawowej podmiotowości poza Sejmem RP i Senatem RP. Klub parlamentarny nie jest zatem władny reprezentować Parlament w relacjach z Prezydentem RP i, w ocenie organu, błędne są twierdzenia skarżącego, że rozmowy prowadzone przez Prezydenta RP z klubem parlamentarnym stanowią etap tworzenia prawa.

Podał, że niezależnie od powyższego, jak poinformowano skarżącą, Prezydent RP oraz jego przedstawiciele prowadzili rozmowy w sprawie kształtu reformy sądownictwa z Prezesem [...], a nie Klubem Parlamentarnym [...]. Organ, wbrew twierdzeniom skarżącej, nie potwierdził, że jest w posiadaniu żądanej informacji, opisywanej przez skarżącą jako dokument urzędowy, podpisany przez posłów klubu parlamentarnego, a więc funkcjonariuszy publicznych. Posiadana przez organ dokumentacja robocza, przekazywana w związku z prowadzonymi rozmowami, nie ma charakteru oficjalnego, jej treść jest sformułowana roboczo, brak jest podpisów, paraf lub innych znaków urzędowych lub identyfikacyjnych, jak pieczęci, logo itp., wskazujących podmiot przygotowujący materiał, jak również brak jest jakiegokolwiek informacji o osobie, która dokumentację przygotowała. Dokumentacja ta w oczywisty sposób nie spełnia ustawowej definicji dokumentu urzędowego, zawartej w art. 6 ust. 2 u.d.i.p. i nie zawiera oficjalnego stanowiska władzy publicznej. W konsekwencji nie sposób uznać, że stanowi ona nośnik informacji publicznej.

Nadto organ wskazał, na wywiedzioną w orzecznictwie sądów administracyjnych kategorię "dokumentu wewnętrznego", według której dokument wewnętrzny wprawdzie ma służyć realizacji jakiegoś zadania publicznego, ale nie przesądza o kierunkach działania organu. Dokumenty wewnętrzne służą wymianie informacji, zgromadzeniu niezbędnych materiałów, uzgadnianiu poglądów i stanowisk. Nie są wyrazem oficjalnego stanowiska organu.

W ocenie organu wszelkie utrwalone robocze materiały, w tym notatki, zapiski, analizy i założenia, gromadzone i prowadzone w związku z pracami nad projektami ustaw, nie stanowiły wyrazu oficjalnego stanowiska Prezydenta RP, a służyły jedynie zgromadzeniu niezbędnych materiałów i uzgadnianiu poglądów i stanowisk. Nie miały więc waloru oficjalności, gdyż zostały wytworzone tylko na potrzeby wewnętrzne i nie przedstawiały stanowiska Prezydenta RP na zewnątrz. Jedynie skierowane do Sejmu RP w dniu [...] września 2017 r. projekty ustaw zawierają oficjalne, wyrażone na zewnątrz przez Prezydenta RP, propozycje rozwiązań legislacyjnych, które na etapie parlamentarnego procesu legislacyjnego zostaną poddane dalszym pracom i konsultacjom.

Podsumowując organ wskazał, że żądana przez skarżącego informacja, która w dodatku nie powstała podczas prac Kancelarii nad projektami ustaw, obejmuje swym zakresem niesformalizowane notatki i zapiski, mające jedynie walor roboczego, wstępnego stanowiska strony przekazującej to stanowisko.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zważył, co następuje.

Zgodnie z treścią art. 1 § 1 i § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2016 r., poz. 1066), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę zgodności z prawem działalności administracji publicznej, która w myśl art. 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 1369 ze zm.), dalej: P.p.s.a., odbywa się na zasadach określonych w przepisach tej ustawy.

Skarga badana z uwzględnieniem powyższych regulacji, nie zasługuje na uwzględnienie.

W sprawie niniejszej, z uwagi na przedmiot zaskarżenia, należy mieć na uwadze przepisy ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 1764 ze zm.), dalej 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 4 i 8 P.p.s.a., zaś potwierdza ją dodatkowo brzmienie art. 21 u.d.i.p.

Stosownie do treści art. 149 § 1 P.p.s.a., sąd, uwzględniając skargę na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organy w sprawach określonych w art. 3 § 2 pkt 1 - 4a, zobowiązuje organ do wydania w określonym terminie aktu lub interpretacji lub dokonania czynności, lub stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku wynikających z przepisów prawa. Jednocześnie sąd stwierdza, czy bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania miały miejsce z rażącym naruszeniem prawa. W myśl art. 149 § 2 P.p.s.a., sąd, w przypadku, o którym mowa w § 1, może ponadto orzec z urzędu albo na wniosek strony o wymierzeniu organowi grzywny w wysokości określonej w art. 154 § 6 P.p.s.a.

Wniosek o udostępnienie informacji publicznej podlega rozpatrzeniu w drodze czynności materialno-technicznej, w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 P.p.s.a. lub decyzji administracyjnej (art. 3 § 2 pkt 1 P.p.s.a.). Oczywistym zatem jest, że w przypadku niepodjęcia przez adresata wniosku takich prawnych form działania, strona może zwalczać ten stan w drodze skargi na bezczynność w trybie art. 3 § 2 pkt 8 P.p.s.a. Strona ma prawo kwestionowania bezczynności organu zawsze, gdy uznaje, że żądane przez nią informacje są informacjami publicznymi i powinny być jej udzielone w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej.

W przypadku takiej skargi, sąd dokonuje kwalifikacji żądanych informacji i w zależności od ich charakteru, podejmuje stosowne rozstrzygnięcie. Stwierdzając lub nie stwierdzając bezczynności organu w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej, ocenia wówczas prawidłowość dokonania przez organ kwalifikacji wniosku, zapewniając stronie niezbędną ochronę sądową w zakresie dostępu do informacji publicznej.

Ustawa o dostępie do informacji publicznej służy realizacji konstytucyjnego prawa dostępu do wiedzy na temat działalności organów władzy publicznej, osób pełniących funkcje publiczne, organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa (art. 61 ust. 1 Konstytucji).

Używając w art. 2 ust. 1 u.d.i.p. pojęcia "każdemu", ustawodawca precyzuje zastrzeżone w Konstytucji RP obywatelskie uprawnienie, wskazując, że każdy może z niego skorzystać na określonych w tej ustawie zasadach. Ustawa ta reguluje zasady i tryb dostępu do informacji, mających walor informacji publicznych, wskazuje, w jakich przypadkach dostęp do informacji publicznej podlega ograniczeniu oraz kiedy żądane przez wnioskodawcę informacje nie mogą zostać udostępnione. Ustawa znajduje zastosowanie jedynie w sytuacjach, gdy spełniony jest jej zakres podmiotowy i przedmiotowy.

Przystępując do rozpoznania niniejszej sprawy, w pierwszej kolejności należało ustalić, czy wskazana we wniosku skarżącego z dnia [...] października 2017 r. informacja stanowi informację publiczną, a w związku z tym, czy Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zobowiązana była do jej udostępnienia.

Wobec treści art. 4 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. nie budzi wątpliwości, że Kancelaria Prezydenta RP jest podmiotem obowiązany do udostępniania informacji publicznej. Zgodnie z tym przepisem, obowiązek udostępnienia informacji publicznej nałożony został na organy władzy publicznej.

Pojęcie informacji publicznej ustawodawca określił w art. 1 ust. 1 i art. 6 u.d.i.p. W myśl tych przepisów, informacją publiczną jest każda informacja o sprawach publicznych, a w szczególności o sprawach wymienionych w art. 6 u.d.i.p. Uwzględniając wszystkie aspekty wynikające z treści tych przepisów, należy przyjąć, że informacją publiczną jest każda informacja dotycząca sfery faktów i danych publicznych, a więc

każda wiadomość wytworzona lub odnoszona do władz publicznych, a także wytworzona lub odnoszona do innych podmiotów realizujących funkcje publiczne w zakresie wykonywania przez nie zadań publicznych i gospodarowania mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa.

Zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 1 lit. b u.d.i.p., udostępnieniu podlega informacja publiczna, w szczególności o projektowaniu aktów normatywnych. Ustalenia zatem wymaga, czy żądanie zawarte we wniosku z dnia [...] października 2017 r. - udostępnienia kopii propozycji KP [...] dotyczącej tzw. reformy sądownictwa odnoszącej się do skierowanych do Sejmu RP przez Prezydenta propozycji legislacyjnych w tym zakresie, a o której informowała na antenie telewizji [...] w dniu [...] października 2017 r. "Złożyliśmy nasze propozycje na papierze. Prezydent się z nimi zapoznaje i zapewne odniesie się do nich w piątek, no na ten dzień jest planowane spotkanie głowy państwa z prezesem [...] "[...] - dotyczy udostępnienia informacji publicznej.

Zgodnie z art. 61 ust. 1 Konstytucji RP "prawo do uzyskiwania informacji" to prawo do informacji o "działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne", co oznacza, że jest to prawo do informacji o działalności organów władzy publicznej oraz o działalności osób pełniących funkcje publiczne. Ponadto prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji "o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa", co oznacza, że jest to prawo do informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego oraz prawo do informacji o działalności innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. Prawo do informacji publicznej to zatem prawo do informacji o działalności podmiotów wskazanych w Konstytucji RP, co oznacza, że informacja dotycząca tych podmiotów, lecz wykraczająca poza granice ich działalności, nie jest informacją publiczną.

Z kolei art. 61 ust. 2 Konstytucji RP nie wskazuje czego dotyczy informacja publiczna, lecz określa formy dostępu do niej stanowiąc, że "Prawo do uzyskiwania informacji obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegiałnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu". Przepis ten odczytywany łącznie z art. 61 ust. 1 Konstytucji RP nie modyfikuje przedmiotu informacji publicznej, a prowadzi do wniosku, że zarówno dostęp do dokumentów, jak i wstęp na posiedzenia kolegiałnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów są formami uzyskiwania informacji o działalności podmiotów wskazanych w art. 61 ust. 1 Konstytucji RP. Dla określenia wyznaczonego konstytucyjnie zakresu prawa do informacji istotne jest zatem ustalenie rozumienia pojęcia "działalności" organów władzy publicznej, osób pełniących funkcje publiczne, organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa.

Prawo do informacji, o jakiej mowa w art. 61 ust. 1 Konstytucji RP, obejmuje informację o takiej aktywności podmiotów wskazanych w Konstytucji RP, która ukierunkowana jest na wypełnianie określonych zadań publicznych i realizowanie określonych interesów i celów publicznych. Tego rodzaju aktywność jest niewątpliwie powiązana z organizacją pracy określonych podmiotów, a także organizacją pracy wewnątrz struktur danego podmiotu, planowaniem i przyjmowaniem strategii wypełniania zadań i realizacji celów publicznych, determinującymi często szybkość i efektywność ich wykonywania i osiągnięcia. Brak jednak podstaw do przyjęcia, że aktywność tego rodzaju stanowi istotę działania wskazanych podmiotów w zakresie wypełniania zadań i realizacji celów publicznych. Gdyby intencją ustrojodawcy było objęcie prawem do informacji każdego przejawu aktywności wskazanych wyżej podmiotów, która w jakikolwiek sposób wiązałaby się z realizowaniem przez nie zadań i celów publicznych, w tym również aktywności o charakterze wewnętrznym, czy "technicznym", dałby temu wyraz w regulacji konstytucyjnej. Tymczasem w Konstytucji odróżnia się kategorię "działalności organów" od kwestii wewnętrznej organizacji ich prac (zob. np. art. 112 i art. 124 Konstytucji RP) – zob. wyrok NSA z 3 marca 2017 r., I OSK 1158/15. Tym samym, zdaniem Sądu, istnieje sfera działalności organu władzy publicznej, która nie podlega prawu do informacji publicznej.

W piśmiennictwie trafnie zwraca się uwagę, że ustawa o dostępie do informacji publicznej "daje prawo do uzyskania informacji o sprawach publicznych, nie przyznaje jednak uprawnień do otrzymania każdej informacji będącej w posiadaniu adresata wniosku. (...) Nie wszystkie działania podmiotów wymienionych w art. 61 ust. 1 Konstytucji RP będą związane z powstaniem informacji publicznej. Jeżeli informacja dotyczy sfery prywatnej, niezwiązanej z działalnością państwa, nie podlega udostępnieniu, nawet jeżeli znajduje się w aktach sprawy prowadzonej przez organ. Konsekwencją przyjęcia takiego poglądu jest też uznanie, że część dokumentów służących jedynie potrzebom podmiotu zobowiązanego, pomimo że związana jest z jego działalnością, nie jest informacją publiczną i nie podlega ujawnieniu (dokumenty wewnętrzne)" (zob. I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz, Warszawa 2016, komentarz do art. 1, teza 2, teza 4).

Zgodnie z art. 6 ust. 2 u.d.i.p., "dokumentem urzędowym w rozumieniu ustawy jest treść oświadczenia woli lub wiedzy, utrwalona i podpisana w dowolnej formie przez funkcjonariusza publicznego w rozumieniu przepisów Kodeksu karnego, w ramach jego kompetencji, skierowana do innego podmiotu lub złożona do akt sprawy". Wymóg skierowania dokumentu do innego podmiotu lub złożenia do akt sprawy wskazuje, że dokumentem urzędowym w rozumieniu u.d.i.p. jest dokument stanowiący oświadczenie wiedzy oraz skierowany na zewnątrz, co m.in. odróżnia go od "dokumentu wewnętrznego", tj. takiego, który nie jest skierowany do podmiotów zewnętrznych. Dokumenty wewnętrzne służą wymianie informacji, zgromadzeniu niezbędnych materiałów, uzgadnianiu poglądów i stanowisk, mogą określać zasady działania w określonych sytuacjach, mogą też być fragmentem przygotowań do powstania aktu będącego formą działalności danego podmiotu (zob. wyrok NSA z dnia 18 sierpnia 2010 r. I OSK 851/10; wyrok NSA z dnia 7 października 2015 r. I OSK 1883/14 <http://cbois.nsa.gov.pl>; wyrok TK z dnia 13 listopada 2013 r. P 25/12, OTK-A 2013 nr 8 poz. 122).

Dokumenty wewnętrzne służą wprawdzie realizacji jakiegoś zadania publicznego, ale nie przesądzają o kierunkach działania organu. 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 (zob. wyrok NSA z dnia 27 stycznia 2012 r. I OSK 2130/11; wyrok NSA z dnia 15 lipca 2010 r. I OSK 707/10; wyrok NSA z dnia 20 września 2016 r. I OSK 2649/15 <http://cbois.nsa.gov.pl>).

Sąd stwierdza w świetle przytoczonych wyżej poglądów, że "propozycja KP [...] dotycząca tzw. reformy sądownictwa odnosząca się do skierowanych do Sejmu RP przez Prezydenta propozycji legislacyjnych w tym zakresie, a o której informowała na antenie telewizji [...] w dniu [...] października 2017 r. nie stanowi informacji publicznej, bowiem jest to dokument wewnętrznego postępowania, którym Prezydent RP nie jest w żaden sposób związany. Informacje w zakresie konsultacji, uzgadniania poglądów, czy stanowisk nie stanowią informacji publicznej. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym ugruntowany jest pogląd, że powyższe, w przypadku podmiotów, o których mowa w art. 4 ust. 1 u.d.i.p. nie jest wyrazem ostatecznego stanowiska organu, co do sposobu załatwienia sprawy i nie przesądza o faktycznej realizacji jakiegoś zadania publicznego. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 21 czerwca 2012 r. sygn. akt I OSK 666/12 stwierdził, że korespondencja, nawet zawierająca propozycje dotyczące sposobu załatwienia określonej sprawy publicznej, mieści się w zakresie swobody niezbędnej dla podjęcia prawidłowej decyzji po rozważeniu wszystkich racji przemawiających za różnorodnymi możliwościami jej załatwienia (v. wyrok NSA z 14 października 2015 r. sygn. akt I OSK 1947/14, <http://cbois.nsa.gov.pl>). Udostępnieniu podlegać może wyłącznie informacja publiczna, a więc informacja mająca walor "danych publicznych" w tym także takich, które przyjęły kształt dokumentów urzędowych, czego nie można stwierdzić w przypadku tej informacji. Nadto Sąd wskazuje, że partia polityczna nie jest podmiotem, o którym mowa w art. 4 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p.

Sąd podziela pogląd wyrażony w odpowiedzi na skargę, że wszelkie utrwalone robocze materiały, w tym notatki, zapiski, analizy i założenia, gromadzone i prowadzone w związku z pracami nad projektami ustaw, nie stanowiły wyrazu oficjalnego stanowiska Prezydenta RP, a służyły jedynie zgromadzeniu niezbędnych

materiałów i uzgadnianiu poglądów i stanowisk. Nie miały więc waloru oficjalności, gdyż zostały wytworzone tylko na potrzeby wewnętrzne i nie przedstawiały stanowiska Prezydenta RP na zewnątrz.

Mając powyższe na uwadze, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, na podstawie art. 151 w zw. z art.119 pkt 4 P.p.s.a., oddalił skargę.