

Naczelny Sąd Administracyjny
ul. Gabriela Piotra Boduena 3/5
00-011 Warszawa
Izba Ogólnoadministracyjna
WYDZIAŁ I

Dnia 11 marca 2020 r.
Sygn. akt I OSK 2345/18

W odpowiedzi należy podać
sygnaturę akt Sądu

r.pr. Magdalena Siwanowicz
Fundacja ePaństwo
ul. Nowogrodzka 25/37
00-511 Warszawa
(pełn. Fundacji Państwo)

Sekretariat Wydziału I Izby Ogólnoadministracyjnej Naczelnego Sądu Administracyjnego przesyła odpis wyroku z dnia 28 stycznia 2020 r., sygn. akt I OSK 2345/18 w sprawie ze skargi kasacyjnej skargi kasacyjnej Fundacji ePaństwo z siedzibą w Zgorzale od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 29 marca 2018 r. sygn. akt II SAB/Wa 660/17 w sprawie ze skargi Fundacji ePaństwo z siedzibą w Zgorzale.

Kierownik sekretariatu

Z up.

Justyna Łaskawska

sekretarz sądowy



WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 28 stycznia 2020 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący:	Sędzia NSA Małgorzata Borowiec
Sędziowie:	Sędzia NSA Tamara Dziełakowska
	Sędzia del. WSA Mariusz Kotulski (spr.)
Protokolant:	starszy asystent sędziego Łukasz Mazur

po rozpoznaniu w dniu 28 stycznia 2020 r.
na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej
skargi kasacyjnej Fundacji ePaństwo z siedzibą w Zgorzale
od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie
z dnia 29 marca 2018 r. sygn. akt II SAB/Wa 660/17
w sprawie ze skargi Fundacji ePaństwo z siedzibą w Zgorzale
na bezczynność Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej
w przedmiocie rozpoznania wniosku z dnia 18 października 2017 r. o udostępnienie
informacji publicznej

- 1) uchyla zaskarżony wyrok;
- 2) zobowiązuje Kancelarię Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej do rozpoznania wniosku Fundacji ePaństwo z siedzibą w Zgorzale z dnia 18 października 2017 r. o udostępnienie informacji publicznej w terminie 14 dni od dnia otrzymania wyroku wraz z aktami sprawy;
- 3) stwierdza, że bezczynność Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej nie miała miejsca z rażącym naruszeniem prawa,
- 4) oddala wniosek o wymierzenie grzywny;
- 5) zasądza od Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej na rzecz Fundacji ePaństwo z siedzibą w Zgorzale kwotę 557 (słownie: pięćset pięćdziesiąt siedem) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Justyna Łaskawska
Justyna Łaskawska
sekretarz sądowy

UZASADNIENIE

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 29 marca 2018r sygn. akt II SAB/Wa 660/17 po rozpoznaniu sprawy ze skargi Fundacji ePaństwo z siedzibą w Zgorzale na bezczynność Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w przedmiocie rozpoznania wniosku z dnia 18 października 2017 r. o udostępnienie informacji publicznej, oddalił skargę.

W uzasadnieniu Sąd wskazał następujący stan faktyczny i prawny sprawy:

Fundacja ePaństwo – dalej jako "Fundacja" pismem z 18 października 2017 r., za pośrednictwem poczty elektronicznej, zwróciła się do Kancelarii Prezydenta RP z wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej w zakresie kopii propozycji KP Zjednoczonej Prawicy/Prawa i Sprawiedliwości 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 wPolsce.pl w dniu 18 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 Kaczyńskim" (<https://twitter.co/wPolscepl/status/920561301956497409>). Wniesiono o przekazanie kopii w formie elektronicznej na adres biuro@epf.org.pl.

Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Biuro Prawa i Ustroju w piśmie z 2 listopada 2017 r. poinformowała wnioskodawcę, że aktualnie prowadzone są konsultacje w sprawie kształtu reformy sądownictwa pomiędzy Prezydentem Rzeczypospolitej Polskiej Andrzejem Dudą a Posłem na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej i Prezesem Partii Prawo i Sprawiedliwość Jarosławem Kaczyńskim oraz ich przedstawicielami. Dotyczą one skierowanego w dniu 26 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 26 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 - www.prezydent.pl, pod adresami: <http://www.prezydent.pl/prawo/ustawy/zgloszone/art,18,projekt-nowelizacji-ustawy-o-krajowej-radzie-sadownictwa.html> <http://www.prezydent.pl/prawo/ustawy/zgloszone/art,17,projekt-ustawy-o-sadzie-najwyzszym.html>

Z kolei przebieg procesu legislacyjnego nad ww. projektami ustaw można obserwować na stronie internetowej Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej - www.sejm.gov.pl, w dziale Prace Sejmu.

Fundacja ePaństwo pismem z 20 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 18 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 (Dz. U. z 2016 r., poz. 1764 ze zm.; dalej: "u.d.i.p."). Fundacja wniosła o zobowiązanie strony przeciwnej do dokonania czynności w zakresie udostępnienia informacji publicznych zgodnie z wnioskiem z dnia 18 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.

W odpowiedzi na skargę Szef Kancelarii Prezydenta RP wniósł 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.

Wojewódzki Sąd Administracyjny powołanym na wstępie wyrokiem oddalił skargę. Sąd wskazał w uzasadnieniu, że propozycja KP Zjednoczonej Prawicy/Prawa i Sprawiedliwości 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 wPolsce.pl w dniu 18 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. Sąd powołał, iż 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.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku wniosła Fundacja ePaństwo zaskarżając wyrok w całości i - na podstawie art. 174 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2018 r. poz. 1302), powoływanej dalej jako "p.p.s.a." - zarzuciła mu naruszenie:

1) przepisów prawa materialnego:

- a) art. 61 ust. 1 zd. 1 i ust. 2 Konstytucji RP przez ich błędną wykładnię polegającą na uznaniu, że informacje objęte wnioskiem Fundacji z dnia 18 października 2017 r. nie stanowią informacji publicznej, co wiąże się z wprowadzeniem ograniczeń w prawie dostępu do informacji publicznej wbrew przesłankom określonym w treści art. 61 ust. 3 Konstytucji RP;
- b) art. 1 ust. 1 w związku z art. 10 ust. 1 u.d.i.p. przez jego błędną wykładnię polegającą na uznaniu, że informacja w postaci propozycji KP Zjednoczonej Prawicy/Prawa i Sprawiedliwości dotyczącej reformy sądownictwa, odnoszącej się

do skierowanych do Sejmu RP przez Prezydenta propozycji legislacyjnych w tym zakresie, a o której Kancelaria Prezydenta RP poinformowała na antenie telewizji wPolsce.pl w dniu 18 października 2017 r. - nie stanowi informacji publicznej i nie podlega udostępnieniu w trybie przepisów u.d.i.p.;

2) przepisów postępowania, które mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy:

a) art. 149 § 1 i art. 149 § 1a p.p.s.a. polegające na ich nie zastosowaniu i nieuwzględnieniu skargi Fundacji na bezczynność Kancelarii Prezydenta RP z dnia 20 listopada 2017 r., pomimo, że wniosek Skarżącej z dnia 18 października 2017 r. dotyczył informacji publicznej a Organ nie udzielił informacji zgodnie z treścią tego wniosku.

Skarżąca kasacyjnie Fundacja wniosła o uchylenie zaskarżonego wyroku i rozpoznanie przez Naczelnego Sądu Administracyjnego skargi Fundacji; w przypadku uznania przez Sąd, że istota sprawy nie jest dostatecznie wyjaśniona, Fundacja wniosła o uchylenie wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania, a także o zasądzenie na jej rzecz zwrotu kosztów postępowania sądowoadministracyjnego.

Pismem z dnia 2 lipca 2018 r., stanowiącym odpowiedź na skargę kasacyjną, organ wniósł o oddalenie skargi jak również o zwrot kosztów postępowania kasacyjnego poniesionych przez organ zgodnie z art. 205 § 2 p.p.s.a.

Naczelnego Sądu Administracyjnego zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 183 § 1 p.p.s.a. Naczelnego Sądu Administracyjnego przy rozpatrywaniu sprawy na skutek wniesienia skargi kasacyjnej związany jest granicami tej skargi, a z urzędu bierze pod rozwagę tylko nieważność postępowania w wypadkach określonych w § 2, z których żaden w rozpoznawanej sprawie nie zachodzi. Oznacza to, że przytoczone w skardze kasacyjnej przyczyny wadliwości prawnej zaskarżonego orzeczenia determinują zakres kontroli dokonywanej przez Naczelnego Sądu Administracyjnego. Sąd ten, w odróżnieniu od wojewódzkiego sądu administracyjnego, nie bada całokształtu sprawy, lecz tylko weryfikuje zasadność zarzutów postawionych w skardze kasacyjnej.

Podstawy, na których można oprzeć skargę kasacyjną zostały określone w art. 174 p.p.s.a. Przepis art. 174 pkt 1 p.p.s.a. przewiduje dwie postacie naruszenia prawa materialnego, a mianowicie błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie. Przez błędną wykładnię należy rozumieć niewłaściwe zrekonstruowanie

treści normy prawnej wynikającej z konkretnego przepisu, natomiast przez niewłaściwe zastosowanie, dokonanie wadliwej subsumcji przepisu do ustalonego stanu faktycznego. Również druga podstawa kasacyjna wymieniona w art. 174 pkt 2 p.p.s.a. – naruszenie przepisów postępowania – może przejawiać się w tych samych postaciach, co naruszenie prawa materialnego, przy czym w wypadku oparcia skargi kasacyjnej na tej podstawie skarżący powinien nadto wykazać istotny wpływ wytkniętego uchybienia na wynik sprawy. Jednocześnie podkreślić należy, że w sytuacji, gdy strona wnosząca skargę kasacyjną zarzuca wyrokowi Sądu I instancji naruszenie przepisów prawa materialnego, jak i naruszenie przepisów postępowania, w pierwszej kolejności trzeba odnieść się do zarzutu naruszenia przepisów postępowania, bowiem dopiero wówczas, gdy zostanie przesądzone, że stan faktyczny przyjęty przez Sąd I instancji za podstawę orzekania jest prawidłowy albo nie został dostatecznie podważony, można przejść do oceny zasadności zarzutów prawa materialnego.

W niniejszej sprawie strona skarżąca oparła skargę kasacyjną na obu podstawach: naruszenia prawa materialnego oraz przepisów postępowania, które mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy (art. 174 pkt 1 i 2 p.p.s.a.). Rozpoznając zarzuty skargi kasacyjnej w tak zakreślonych granicach, stwierdzić należy, że są uzasadnione i z tego powodu skarga kasacyjna zasługiwała na uwzględnienie.

Biorąc pod uwagę sposób sformułowania zarzutów w oparciu o art. 174 pkt 2 p.p.s.a., przedstawianych jako skutek przyjęcia przez sąd wojewódzki określonego poglądu w sferze prawa materialnego, z czym nie zgadza się autor skargi kasacyjnej, prezentujący inny pogląd w sferze prawa materialnego niż ten, który przyjęto za podstawę wyroku, właściwe jest rozpoznanie przez Naczelny Sąd Administracyjny w pierwszej kolejności zarzutu naruszenia prawa materialnego, skoro zasadność zarzutów natury procesowej może się okazać skuteczna jedynie wówczas, gdy przyjęcie przez sąd wojewódzki określonego poglądu w sferze prawa materialnego okazałoby się wadliwe.

Na wstępie odnieść się należy do zarzutu naruszenia art.1 ust.1 w zw. z art.10 ust.1 u.d.i.p. Otóż zgodnie z brzmieniem 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. W przepisach u.d.i.p. nie zdefiniowano pojęcia "sprawy publicznej", niewątpliwie jednak sprawy publiczne są to sprawy związane z istnieniem i funkcjonowaniem określonej wspólnoty publicznoprawnej. Określenie sprawy jako "publicznej" wskazuje, że jest to sprawa

ogółu i koresponduje w znacznym stopniu z pojęciem dobra wspólnego (dobra ogółu). Takie rozumienie pojęcia "sprawa publiczna" związane właśnie z władzą publiczną i wspólnotą publicznoprawną oraz jej funkcjonowaniem trafnie akcentuje się w doktrynie i orzecznictwie (zob.: H. Izdebski: Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności, Warszawa 2004, s. 209; wyrok NSA z dnia 30 września 2009 r., I OSK 2093/14). W konsekwencji, zgodnie z ugruntowanymi już poglądami orzecznictwa, wypracowanymi na tle analizy art. 1 ust. 1, jak i precyzującego go art. 6 ust. 1 i 2 w związku z art. 4 u.d.i.p., informacją publiczną 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 związana jest z funkcjonowaniem wspólnoty publicznoprawnej (państwa). Podkreśla się zatem, że informacją publiczną są informacje dotyczące wykonywania zadań publicznych, w tym gospodarowania mieniem publicznym, utrwalone na nośniku w formie pisemnej, dźwiękowej, wizualnej lub audiowizualnej. Jednocześnie akcentuje się powiązania informacji publicznej z dynamiczną działalnością państwa, jako organizatora życia społeczno-gospodarczego z jednoczesnym wskazaniem, że w demokratycznym państwie prawa jak najszerszy katalog informacji musi być przedmiotem kontroli społecznej (wyroki: NSA z dnia 31 maja 2004 r., OSK 205/04, WSA w Warszawie: z dnia 28 stycznia 2009 r., II SA/Wa 1542/08, z dnia 12 października 2010 r., II SA/Wa 933/10, z dnia 10 listopada 2010 r., II SAB/Wa 117/09).

Uwzględniając powyższe uwagi należy przyjąć, że wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej w rozumieniu art. 1 ust. 1 u.d.i.p. jest wniosek, który jednocześnie dotyczy: 1) informacji rozumianej jako powiadomienie, zakomunikowanie czegoś, wiadomość, pouczenie (Uniwersalny Słownik Języka Polskiego, Tom A-J, red. S. Dubisz, Warszawa 2008, s. 1212) czyli oświadczenia wiedzy, które – na co wskazuje analiza art. 6 cyt. ustawy – dotyczy określonych faktów, tj. czynności i zachowań podmiotu wykonującego zadania publiczne podejmowanych w zakresie wykonywania takiego zadania; 2) informacji istniejącej i znajdującej się w posiadaniu podmiotu zobowiązanego do jej udzielenia; 3) informacji w zakresie spraw publicznych rozumianych jako przejaw działalności podmiotów wskazanych w Konstytucji RP w jej rozumieniu wynikającym z unormowań Konstytucji RP, tj. takiej aktywności tych podmiotów, która ukierunkowana jest na wypełnianie określonych zadań publicznych i

realizowanie określonych interesów i celów publicznych, co nie jest tożsame z każdym przejawem aktywności tych podmiotów, w tym aktywnością związaną z wewnętrzną organizacją ich funkcjonowania. 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). Na pojęcie sprawy publicznej, o której ma być udzielona informacja publiczna, składa się przede wszystkim charakter publiczny zadań wykonywanych przez określony podmiot. Tam zatem, gdzie występuje aktywność organów publicznych nawet jedynie w ich funkcjonalnym znaczeniu, mamy do czynienia z informacją publiczną (wyrok NSA z dnia 30 września 2015 r., I OSK 2093/14).

O ile Naczelny Sąd Administracyjny w całości podziela zawarte w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku rozważania dotyczące pojęcia „dokumentu wewnętrznego” i ograniczenia w jego udostępnieniu (str.9 – 10 uzasadnienia), to jednak nie zgadza się z wnioskiem Sądu I instancji, że treść informacji objętych wnioskiem Fundacji z dnia 18 listopada 2017r. „nie stanowi informacji publicznej, bowiem jest to dokument wewnętrznego postępowania, którym Prezydent RP nie jest w żaden sposób związany.” Zwrócić należy uwagę, że wspomniany wniosek obejmował udostępnienie „propozycji KP Zjednoczonej Prawicy/Prawa i Sprawiedliwości dotyczącej tzw. reformy sądownictwa, odnoszącej się do skierowanej do Sejmu RP przez Prezydenta propozycji legislacyjnych w tym zakresie, a o której Kancelaria Prezydenta poinformowała na antenie telewizji wPolsce.pl w dniu 18 października 2017r.”

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; wyrok TK z dnia 13 listopada 2013 r., P 25/12, OTK-A 2013, nr 8, poz. 122). Cechą dokumentów wewnętrznych jest bowiem to, że zostają wytworzone tylko na potrzeby podmiotu, który je wytworzył i nie przedstawiają jego stanowiska na zewnątrz, nie zostają bezpośrednio wykorzystane w szeroko rozumianym procesie decyzyjnym (por. P. Szustakiewicz, Problemy dostępu do informacji publicznej na tle orzecznictwa sądów administracyjnych, Samorząd Terytorialny z 2015 r., nr 4, s. 62; I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz, Warszawa 2016, s. 24, 206–208; wyrok NSA z dnia 17 listopada 2016 r., I OSK 1139/15). Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w przywołanym wyżej orzeczeniu "z szerokiego zakresu przedmiotowego informacji publicznej wyłączeniu podlegają jednak treści zawarte w dokumentach wewnętrznych, rozumiane jako 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. (...) Nie są jednak wyrazem stanowiska organu, wobec czego nie stanowią informacji publicznej".

W świetle powyższych wywodów stwierdzić należy, że żądany przez Fundację dokument nie stanowił wewnętrznej notatki lub zapisku wytworzonego w Kancelarii Prezydenta RP, czy też działania technicznego zmierzającego do wypracowania dokumentu tj. projektu ustawy skierowanego przez Prezydenta RP do Sejmu w dniu 26 września 2017r. W konsekwencji skierowany do Prezydenta RP w dniu 18 października 2017r. dokument zawierający propozycje KP Zjednoczonej Prawicy/Prawa i Sprawiedliwości dotyczące tzw. reformy sądownictwa nie został wytworzony w Kancelarii Prezydenta RP, a zwłaszcza w toku wewnętrznych prac nad ukształtowaniem inicjatywy ustawodawczej Prezydenta RP, które swój finalny wyraz znalazły już w złożonym wcześniej projekcie ustawy (art.118 ust.1 Konstytucji). Zatem prace nad projektem ustawy w Kancelarii Prezydenta RP zakończyły się i z chwilą skierowania go do Sejmu RP został on w sposób oficjalny uzewnętrzniony. Jednocześnie z tą chwilą proces legislacyjny w przedmiocie zmiany ustawy o KRS oraz niektórych innych ustaw przeniósł się do Sejmu - co dokumentują druki 2002 oraz 2070 Sejmu VIII kadencji. Tym samym w Kancelarii Prezydenta RP nie toczyły się już po 26 września 2017r. (a

zwłaszcza w dniu 18 października 2017r.) żadne wewnętrzne, studyjne prace nad przygotowaniem projektu ustawy w ramach inicjatywy ustawodawczej Prezydenta RP.

Biorąc nawet pod uwagę szersze rozumienie możliwej aktywności i roli Prezydenta RP w całym procesie legislacyjnym, to nie sposób uznać dokumentu zawierającego propozycje KP Zjednoczonej Prawicy/Prawa i Sprawiedliwości odnośnie tzw. reformy sądownictwa jako dokumentu wewnętrznego. Zgodnie z brzmieniem art. 122 Konstytucji Prezydent RP ma różne uprawnienia w stosunku do uchwalonej ustawy. Może bowiem ustawę podpisać, skierować do Trybunału Konstytucyjnego lub przekazać ustawę Sejmowi do ponownego rozpatrzenia. Przy podejmowaniu tego rodzaju decyzji osoba sprawująca ten urząd powinna mieć pewien zasób wiedzy co do dziedziny czy przedmiotu, którego uchwalone akty prawne dotyczą. Może w związku z tym, ze względu na ogromną różnorodność uchwalanego prawa korzystać z opinii różnych środowisk społecznych, zawodowych, politycznych, a przede wszystkim ekspertów. Dokumenty zawierające takie oświadczenia, stanowiska, poglądy opinie itp. są informacją publiczną jeżeli dotyczą konkretnego projektu aktu prawnego będącego już przedmiotem toczącego się procesu legislacyjnego. Dokumenty te dotyczą sfery faktów, bo do takich należy projekt aktu prawnego przedłożony Sejmowi i procedowany przez parlament. Prezydent podejmuje decyzje w procesie legislacyjnym samodzielnie i niezależnie od stanowiska (poglądów, propozycji, opinii) innych podmiotów biorących w tym procesie udział. Decyzje te mogą być zgodne z przedstawionymi na tę okoliczność poglądami zainteresowanych środowisk społecznych, zawodowych, politycznych, czy opiniami ekspertów bądź też nie. Jednak w państwie prawa, gdzie zakłada się kontrolowanie władzy przez społeczeństwo obywatelskie, obywatel w ramach konstytucyjnego prawa dostępu do informacji publicznej ma prawo dowiedzieć się jakimi przesłankami kierował się Prezydent RP wykonując swoje uprawnienia określone w art. 122 Konstytucji, a tym samym zapoznać się z wnioskami opinii i ekspertyz, czy też z artykułowanymi przez różne środowiska poglądami, które zostały przedłożone Prezydentowi RP a dotyczącymi określonego projektu aktu prawnego. Proces legislacyjny na etapie jego trwania przed Sejmem i Senatem jest jawny dla opinii publicznej, a opinie, stanowiska i propozycje parlamentarzystów, klubów i kół parlamentarnych (sejmowych bądź senackich) oraz ekspertyzy są dla niej dostępne. Z żadnego zapisu ani Konstytucji, ani też ustawy o dostępie do informacji publicznej nie wynika aby Kancelaria Prezydenta lub sam Prezydent RP podlegali w tym zakresie odmiennemu traktowaniu, a prawo do informacji publicznej podlegało ze względu na

podmiot, którego ta informacja dotyczy jakimś ograniczeniem. Jeżeli ujawnienie informacji publicznej grozi dobru wspólnemu lub dobru jednostki istnieją możliwości ograniczenia dostępu do niej poprzez odmowę jej udostępnienia i wydania decyzji w oparciu o art. 16 u.d.i.p. Jednak propozycja KP Zjednoczonej Prawicy/Prawa i Sprawiedliwości dotycząca tzw. reformy sądownictwa związana z inicjatywą ustawodawczą Prezydenta RP i z wniesionym przez niego projektem ustawy o zmianie ustawy o KRS oraz niektórych innych ustaw jest niewątpliwie informacją publiczną w rozumieniu art. 1 ust. 1 u.d.i.p., odnosi się bowiem do "sprawy publicznej" jaką jest kwestia proponowanego kształtu ustrojowego i strukturalnego sądownictwa w Polsce.

Podnieść wreszcie należy, że zgodnie z art.17 ust. 1 ustawy z dnia 9 maja 1996r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (t.j. Dz.U. 2018, poz.1799) w zw. z art. 8 Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (uchwała Sejmu RP z 30 lipca 1992r., t.j. M.P. 2019, poz. 1028) posłowie mogą tworzyć w Sejmie kluby poselskie lub koła poselskie oparte na zasadzie politycznej. Kluby poselskie (parlamentarne) nie są więc organami Sejmu (są nimi: Marszałek Sejmu, Prezydium Sejmu, Konwent Seniorów i komisje sejmowe - art.9 Regulaminu Sejmu RP), a jedynie strukturami wewnętrznymi zrzeszającymi posłów wyłącznie o kryterium polityczne. Obowiązujące regulacje przyznają jednak klubom poselskim (parlamentarnym) oraz przewodniczącym tych klubów istotne znaczenie w funkcjonowaniu Sejmu (np. posiadanie reprezentacji Konwencie Seniorów, prawo wnoszenia poprawek do projektów ustaw w czasie drugiego czytania, zgłaszania kandydatów do komisji śledczej, do Komisji do Spraw Służb Specjalnych, Komisji do Spraw Unii Europejskiej, czy do Krajowej Rady Sądownictwa, czy też zgłaszanie wniosku o przedstawienie informacji bieżącej). Dodać należy, że z zawartej w art.6 ust.2 ustawy o wykonywaniu posła i senatora definicji pojęcia "działalności wchodzącej w zakres sprawowania mandatu" wynika, iż działalność ta obejmuje zgłaszanie wniosków, wystąpienia lub głosowania na posiedzeniach Sejmu, Senatu lub Zgromadzenia Narodowego oraz ich organów, na posiedzeniach klubów, kół i zespołów poselskich, senackich lub parlamentarnych, a także inną działalność związaną nieodłącznie ze sprawowaniem mandatu. Niewątpliwie przedłożenie Prezydentowi RP propozycji dotyczącej tzw. reformy sądownictwa przez KP Zjednoczonej Prawicy/Prawa i Sprawiedliwości było przejawem takiej właśnie innej działalności związanej nieodłącznie ze sprawowaniem mandatu. Co więcej niewątpliwie posłom oraz senatorom przysługuje status funkcjonariuszy publicznych w związku z pełnieniem przez nich funkcji publicznej jaką jest sprawowanie mandatu posła lub

senatora, a co potwierdza także art. 115 § 13 pkt 2 k.k. Zatem wspomniana propozycja KP Zjednoczonej Prawicy/Prawa i Sprawiedliwości dotycząca tzw. reformy sądownictwa z 18 października 2017r. stanowiła oficjalny dokument zawierający stanowisko posłów, zrzeszonych w tym klubie na podstawie kryterium politycznego, co stanowiło przejaw pełnienia funkcji publicznej związanej z wykonywaniem mandatu posła lub senatora.

W myśl art. 10 ust. 1 u.d.i.p. informacja publiczna, która nie została udostępniona w Biuletynie Informacji Publicznej, udostępniana jest na wniosek. Udostępnianie informacji publicznej na wniosek następuje w sposób i w formie zgodnej z żądaniem wniosku. W tym kontekście podkreślić należy, że Kancelaria Prezydenta RP nie zaprzecza, że żądany przez Fundację dokument wpłynął, a w konsekwencji żadaną informację publiczną posiada. Żądana informacja nie została także udostępniona w BIP.

W konsekwencji podzielić należy zarzut skargi kasacyjnej naruszenia art. 1 ust. 1 w związku z art. 10 ust. 1 u.d.i.p. przez jego błędną wykładnię.

Podnieść także należy, że zgodnie z art. 61 ust. 1 Konstytucji RP "prawo do uzyskiwania informacji", o jakiej mowa w tym unormowaniu, to prawo do informacji m.in. o "działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne". Dodatkowo, skoro zgodnie z art. 61 ust. 1 Konstytucji RP, informacja publiczna to informacja o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne, jak również 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, to pojęcie informacji publicznej należy wiązać bezpośrednio z wykonywaniem przez jej dysponentów zadań publicznych (na co wprost wskazuje treść art. 4 ust. 1 u.d.i.p.). Wykonywanie zadań publicznych jest z istoty rzeczy ukierunkowane na realizację celów publicznych, a aksjologicznym uzasadnieniem kreowania przez prawodawcę w porządku prawnym prawa dostępu do informacji publicznej jest zapewnienie jawności i transparentności życia publicznego jako standardu demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP). U podstaw normatywnej kategorii informacji publicznej leżą zatem wartości związane z wykonywaniem zadań publicznych, a tym samym z realizacją szeroko rozumianych celów publicznych. Rzeczypospolita Polska, jak stanowi art. 2 Konstytucji RP, jest demokratycznym państwem prawnym urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Najwyższym suwerenem w Rzeczypospolitej Polskiej jest Naród, który zgodnie z art. 4 Konstytucji sprawuje władzę zwierzchnią przez swoich przedstawicieli

lub bezpośrednio. Formy bezpośredniego sprawowania tego nadzoru określone zostały m.in. w art. 61, 63 Konstytucji RP. Jak wynika z brzmienia przywołanych przepisów działanie Prezydenta RP jako naczelnego organu władzy wykonawczej nie jest wyłączone spod społecznej kontroli i podlega jej na ogólnych konstytucyjnych zasadach. Uprawnienia Prezydenta RP zapisane w art. 122 Konstytucji i konstytucyjne prawo do uzyskania informacji publicznej są prawami całkowicie odrębnymi i nie kolidującymi ze sobą. Przysługują różnym podmiotom i dotyczą różnych sfer przestrzeni publicznej. Prezydent ma całkowitą swobodę co do wyboru decyzji określonych w art. 122 Konstytucji RP i żaden podmiot, w tym również opinia publiczna, nie może skutecznie wpływać na wybór którego dokonuje w procesie legislacyjnym w ramach przyznanych mu uprawnień. Równocześnie obywatel a tym samym opinia publiczna ma przyznane w art. 61 Konstytucji prawo do uzyskania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. W żadnym z przepisów Konstytucji nie została zawarta norma, która wyłączałaby osobę i urząd Prezydenta RP spod działania art. 61 Konstytucji RP (zob. także wyroki NSA z 23 października 2018r., I OSK 1427/17, z 27 stycznia 2012r., I OSK 2130).

Rezultaty wykładni językowej, celowościowej i systemowej art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji RP prowadzą wniosku, że prawo do informacji publicznej to prawo do informacji o działalności podmiotów wskazanych w Konstytucji RP, tj. o takiej aktywności tych podmiotów, która ukierunkowana jest na wypełnianie określonych zadań publicznych i realizowanie określonych interesów i celów publicznych. Tym samym, jak już to wskazano wyżej, działalność posłów i senatorów, która nadto przybiera kształt dokumentu kierowanego do innego organu państwa - Prezydenta RP - jest działalnością ukierunkowaną na wypełnianie zadań związanych z wykonywaniem mandatu, a więc jest realizowaniem określonych interesów i celów publicznych. Tym samym podzielić należy również zarzut skargi kasacyjnej naruszenia art. 61 ust. 1 zd. 1 i ust. 2 Konstytucji RP.

W konsekwencji zasadny okazał się zarzut naruszenia art.149 p.p.s.a.

W tym stanie rzeczy stwierdzając, że skarga kasacyjna jest uzasadniona, Naczelny Sąd Administracyjny miał podstawy do uchylenia zaskarżonego wyroku (pkt 1 wyroku) oraz do rozpoznania skargi w oparciu o art. 188 p.p.s.a. W następstwie tego, Sąd uwzględniając skargę jako uzasadnioną na podstawie art.149 § 1 pkt 1 i 3 oraz § 1a p.p.s.a. zobowiązał organ do rozpoznania wniosku Fundacji ePaństwo z siedzibą w Zgorzale z dnia 18 października 2017 r. o udostępnienie informacji publicznej w

terminie 14 dni od dnia otrzymania wyroku wraz z aktami sprawy (pkt 2 wyroku) uznając jednocześnie, że zaistniała bezczynność nie miała miejsca z rażącym naruszeniem prawa (pkt 3 wyroku). Jednocześnie Naczelny Sąd Administracyjny na podstawie art.149 § 2 p.p.s.a. oddalił wniosek o wymierzenie grzywny (pkt 4 wyroku) uznając, że nie zaistniały okoliczności do jej wymierzenia skoro ma ona charakter represyjno-prewencyjny. Wymierzenie grzywny nie jest tylko bezpośrednią konsekwencją stwierdzenia bezczynności (przewlekłego prowadzenia postępowania), lecz jest uprawnieniem dyskrejonalnym sądu, a zatem możliwością, z której należy korzystać, jeżeli realia rozpoznawanej sprawy to uzasadniają. W niniejszej sprawie Sąd uznał, że bezczynność nie miała miejsca z rażącym naruszeniem prawa, gdyż organ odpowiadał wnioskodawcy na jego pisma informując w krótkich terminach o swoim (choć błędnym) stanowisku. Nie można więc organowi zarzucić, że nie udzielał żadnej odpowiedzi i nie przejawiał żadnej aktywności w odpowiedzi na wniosek strony skarżącej. Tymczasem grzywna powinna stanowić karę za szczególnie naganny przypadek zwłoki.

Rozstrzygnięcie o kosztach postępowania kasacyjnego zostało wydane w oparciu o przepis art. 203 pkt 1 w zw. z art.200 i art.205 § 2 p.p.s.a.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Justyna Łaskawska

sekretarz sądowy

NACZELNY SĄD ADMINISTRACYJNY
Izba Ogólnoadministracyjna
ul. Gabriela Piotra Boduena 3/5
00-011 WARSZAWA

OPLATA POBRANA
TAXE PERCUE-POLOGNE
UMOWA NR 637/WAG/Zam.Publ./32/2018
z dnia 20.09.2018 r.
NADANO W WARSZAWIE



R



2019

(00)759007734513461859

11.03.2020
IOSK 2345/18
125814 11.03.2020 03 POLECONA.ZPO

r. pr. Magdalena Siwanowicz
Fundacja ePaństwo
Nowogrodzka 25/37
00-511 Warszawa

75

8

125071