

Warszawa, dnia 21 maja 2018 roku

**Naczelnny Sąd Administracyjny**

ul. Boduena 3/5  
00-011 Warszawa

za pośrednictwem

**Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w  
Warszawie**

Jasna 2/4  
00-013 Warszawa

**Skarżąca:** Fundacja ePaństwo  
Zgorzała, ul. Pliszki 2B/1  
05-500 Piaseczno  
**reprezentowana przez**  
radcę prawnego Magdalenę Siwanowicz  
adres do korespondencji:  
ul. Nowogrodzka 25/37  
00-511 Warszawa

**Organ, którego skarga dotyczy:** Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej  
ul. Wiejska 10  
00-489 Warszawa

Sygn. akt: II SAB/Wa 660/17

Wpis od skargi: 100 PLN (uiszczony)

**SKARGA KASACYJNA**

**od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie  
z dnia 29 marca 2018 r. sygn. akt II SAB/Wa 660/17, doręzonego prawidłowo  
skarżącej wraz z uzasadnieniem w dniu 25 kwietnia 2018 roku**

Działając w imieniu Fundacji ePaństwo z siedzibą w Zgorzale ("**Skarżąca**" lub "**Fundacja**"), na podstawie udzielonego mi pełnomocnictwa, które wraz dowodem uiszczenia opłaty skarbowej oraz odpisem KRS Skarżącej przedkładałam w załączeniu, na podstawie art. 173 § 1 ustawy z dnia 30

sierpnia 2002 roku – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. 2002 Nr 153 poz. 1270 ze zm.) ("**p.p.s.a.**"),

### **zaskarżam w całości**

wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 29 marca 2018 r., wydany w sprawie sygn. akt II SAB/Wa 660/17, oddalający skargę Fundacji na bezczynność Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w przedmiocie rozpoznania wniosku z dnia 18 października 2017 r. o udostępnienie informacji publicznej, którego odpis wraz z uzasadnieniem został doręczony Skarżącej w dniu 25 kwietnia 2018 r.

Sądowi I instancji zarzucam, wskazując art. 174 pkt 1 p.p.s.a. naruszenie przepisów prawa materialnego tj.:

- 1) art. 61 ust. 1 zd. 1 i ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483 ze zm.) 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.
- 2) art. 1 ust. 1 w zw. z art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. 2001 Nr 112 poz. 1198 ze zm.) ("**u.d.i.p.**") poprzez 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.

W konsekwencji powyższego, powołując się na art. 174 pkt 2 p.p.s.a. zarzucam Sądowi I instancji naruszenie przepisów postępowania, mające wpływ na wynik sprawy, tj.:

– art. 149 § 1 i 149 § 1a pkt p.p.s.a., polegające na ich niezastosowaniu 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.

Biorąc powyższe pod uwagę wnoszę:

- 1) na podstawie art. 188 p.p.s.a. o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i rozpoznanie przez Naczelny Sąd Administracyjny skargi Fundacji na bezczynność Kancelarii Prezydenta RP z dnia 20 listopada 2017 r.; w przypadku uznania przez Tutejszy Sąd, że istota sprawy nie jest dostatecznie wyjaśniona – na podstawie art. 185 p.p.s.a. wnoszę o uchylenie

zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie.

- 2) na podstawie art. 176 § 2 p.p.s.a. o rozpoznanie niniejszej skargi na rozprawie;
- 3) na podstawie art. 203 pkt 1 p.p.s.a. o zasądzenie od Organu na rzecz Fundacji, zwrotu kosztów postępowania sądowoadministracyjnego, w tym kosztów zastępstwa prawnego według norm prawem przepisanych.

### **Uzasadnienie**

Wyrokiem z dnia 29 marca 2018 r. wydanym w sprawie II SAB/Wa 660/17, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie oddalił skargę Fundacji na bezczynność Kancelarii Prezydenta RP w przedmiocie rozpoznania wniosku z dnia 18 października 2017 r. o udostępnienie informacji publicznej 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 poinformowała na antenie telewizji wPolsce.pl w dniu 18 października 2017 r.*

Skarżąca kwestionuje niekorzystny dla niej Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie i podnosi przeciwko niemu zarzuty uszczegółowione w dalszej części niniejszej skargi kasacyjnej.

#### **I. Zarzut naruszenia prawa materialnego**

Odnosząc się do pierwszego z zarzutów tj. naruszenia 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 należy wskazać następujące kwestie.

Zgodnie z art. 61 ust. 1 zd. 1 Konstytucji RP obywatel ma prawo uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Z kolei art. 61 ust. 2 Konstytucji RP stanowi, że prawo do uzyskiwania informacji obejmuje między innymi dostęp do dokumentów.

Sąd I instancji przywołując orzecznictwo oraz poglądy wyrażone w piśmiennictwie odnośnie dokumentu wewnętrznego stwierdził w zaskarżonym wyroku, że treść informacji objętych wnioskiem Fundacji z dnia 18 listopada 2017 r. "nie stanowi informacji publicznej, bowiem jest to dokument wewnętrznego postępowania, którym Prezydent RP nie jest w żaden sposób związany."

Należy wskazać, że pojęcie dokumentu wewnętrznego nie pojawia się ani w art. 61 Konstytucji RP, ani w żadnym przepisie u.d.i.p. Niezaprzeczalnie, powyższe zagadnienie występuje w doktrynie oraz części orzeczeń sądów administracyjnych, jednakże konstrukcja pojęcia dokumentu wewnętrznego nie odwołuje się do żadnego przepisu prawa, uzasadniającego kreowanie tego rodzaju ograniczenia w dostępie do informacji publicznej. W opinii Skarżącego w kontekście dokumentu wewnętrznego znacznie bliższe powszechnie obowiązującym przepisom prawa jest

choćby stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażone w wyroku z 18 sierpnia 2010 r., sygn. I OSK 851/10, w którym to Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że „w orzecznictwie i piśmiennictwie używa się terminu «dokument wewnętrzny» dla określenia dokumentu, który nie jest skierowany do podmiotów zewnętrznych. Dokument taki może służyć wymianie informacji między pracownikami danego podmiotu, może określać zasady ich działania w określonych sytuacjach, może też być fragmentem przygotowań do powstania aktu będącego formą działalności danego podmiotu. Sąd I instancji (...) trafnie zauważył, iż okoliczność, że dany akt ma charakter wewnętrzny, nie powoduje, sama przez się, wyłączenia takiego aktu z zakresu obowiązku jego udostępnienia.” (podobnie: Wyrok NSA z dnia 20 stycznia 2012 r., sygn. akt I OSK 2118/11, Wyrok NSA z dnia 29 lutego 2012 r., sygn. akt I OSK 2215/11, Wyrok NSA z dnia 1 grudnia 2011 r., sygn. akt I OSK 1516/11). Również M. Jaśkowska wskazuje, że „na tle ustawy o dostępie do informacji publicznej nie ma prawnych podstaw do wyodrębnienia tzw. dokumentów wewnętrznych, zwalniających generalnie z obowiązku udzielenia informacji. Świadczy o tym chociażby uregulowanie tzw. poprawki Rockiego”. (M. Jaśkowska, Dostęp do informacji publicznej w orzecznictwie sądów administracyjnych (wybrane problemy), „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2014/1, str. 9). Podobnie zauważa M. Jabłoński, który wyraźnie stwierdza, że „jeżeli jednak – tak jak w chwili obecnej – brak jest w ogóle odwołania się do ustawowo wyodrębnionej formuły «dokumentu wewnętrznego», to pomimo przekonania o racjonalności wyłączenia pewnej sfery informacyjnej dotyczącej działalności organów państwowych (szerzej publicznych) i innych podmiotów zobowiązanych, wątpliwości dotyczące legalności wyłączenia zakresu realizacji prawa dostępu do informacji publicznej są uzasadnione. Praktyka taka wydaje się nie tylko sprzeczna z treścią art. 61 Konstytucji RP, ale jest również nielogiczna ze względu na ukształtowaną zasadę ustawowego definiowania wyjątków od reguły, według której domniemywa się, że każda informacja dotycząca działalności zobowiązanego i znajdująca się w jego posiadaniu jest informacją publiczną. Dostęp do takiej informacji może zostać ograniczony, ale nie powinien być wyłączony” (M. Jabłoński, „Dokument wewnętrzny” i jego udostępnienie na podstawie Konstytucji RP oraz ustawy o dostępie do informacji publicznej, w: Aktualne wyzwania ochrony wolności i praw jednostki. Prace uczniów i współpracowników dedykowane Profesorowi Bogusławowi Banaszakowi, Wrocław 2014, s. 100).

Zdaniem Skarżącej kwalifikacja wnioskowanej przez nią informacji jako dokumentu wewnętrznego, rozumianego jako treść pozostająca poza zakresem prawa do informacji publicznej, jest nieprawidłowa.

Trybunał Konstytucyjny zwracał uwagę (m.in. w sprawie K 17/05) na treść zalecenia Komitetu Ministrów Rady Europy nr R(81) 19 z 25 listopada 1981 r. w sprawie dostępu do informacji pozostających w posiadaniu władz publicznych, w którym podkreśla się, że dostęp do informacji publicznej leży również w interesie władz publicznych. Gwarancje prawa dostępu do informacji mają przyczyniać się do pełnego informowania społeczeństwa o wszystkim, co dotyczy życia publicznego. Również w wyroku z 16 września 2002 r., K 38/01, stwierdzono, że „analiza art. 61 ust. 1 oraz ust. 2 Konstytucji wskazuje, iż zakres określonego w nim prawa do informacji zdeteminowany jest w znacznej mierze przez samą Konstytucję. Przepisy te określają bowiem,

*jakie uprawnienia wiążą się z obowiązywaniem tego prawa, oraz wskazują, na jakie podmioty nałożony jest obowiązek podjęcia takich działań, aby to prawo obywatelskie mogło być zrealizowane.”*

Sąd I instancji w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku wskazał, że 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 stanowią wyrazu oficjalnego stanowiska Prezydenta RP, a służyły jedynie zgromadzeniu niezbędnych materiałów i uzgadnianiu poglądów i stanowisk.” Z treści przepisu art. 61 ust. 1 oraz art. 61 ust. 2 Konstytucji RP nie sposób wyprowadzić zasady, iż dokumenty służące do uzgadniania poglądów i stanowiska Prezydenta RP nie mieszczą się w zakresie przywołanych przepisów. Konstytucyjne pojęcie „działalności organów władzy publicznej” zawiera w sobie informacje dotyczące wszelkich przejawów działalności organu, a więc również tych, które nie przedstawiają ostatecznego stanowiska, ale mają lub mogą mieć wpływ na jego finalny kształt. Przepisy aktualnie obowiązującego prawa, w szczególności art. 61 ust. 3 Konstytucji RP, nie dają podstaw do kwalifikowania pewnej grupy dokumentów jako dokumentów wewnętrznych, wyłączonych spod obowiązku udzielenia informacji. W opinii Skarżącego Sąd I instancji poprzez przyjęcie, że wnioskowane przez Fundację informacje stanowią “dokument wewnętrznego postępowania” dopuścił się naruszenia art. 61 ust. 1 zd. 1 oraz art. 61 ust. 2 Konstytucji RP ograniczając prawo Skarżącej do uzyskiwania informacji publicznej w postaci dostępu do dokumentów.

Odnosząc się do drugiego z zarzutów tj. naruszenia art. 1 ust. 1 u.d.i.p. w zw. z art. 10 ust. 1 u.d.i.p. – zdaniem Skarżącej Sąd I instancji dokonał błędnej wykładni przywołanych przepisów polegającej 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 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.

Stosownie do treści 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. Z kolei zgodnie z art. 10 ust. 1 u.d.i.p. informacja publiczna, która nie została udostępniona w Biuletynie Informacji Publicznej lub centralnym repozytorium, jest udostępniana na wniosek.

Zdaniem Skarżącej okoliczność, że informacje objęte wnioskiem Fundacji “służyły jedynie zgromadzeniu niezbędnych materiałów i uzgadnianiu poglądów i stanowisk” nie może przesądzać o wyłączeniu tych informacji spod definicji informacji publicznej. Kwalifikowanie informacji publicznej poprzez definiowanie celu w jakim dana informacja została uzyskana jest sprzeczne z treścią art. 1 ust. 1 u.d.i.p. Należy podkreślić, że przymiot informacji publicznej nie powinien być kwalifikowany poprzez pryzmat celu, dla którego dana informacja została wytworzona czy uzyskana, ale poprzez określenie czy jest to informacja wytworzona przez władze publiczne lub odnoszona do tych władz.

Zdaniem Skarżącej wnioskowana przez nią informacja odnosi się do Organu, jako ściśle dotycząca prezydenckich projektów ustaw, skierowanych do Sejmu RP w dniu 26 września 2017 r. Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 25 marca 2003 roku (sygn. akt II SA 4059/02) stwierdził, że informacją publiczną w rozumieniu ustawy będzie każda wiadomość 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.

Sąd I instancji w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku wskazał, że "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". Uznanie, że wnioskowana przez Fundację informacja nie stanowi dokumentu urzędowego nie wyklucza możliwości jej udostępnienia. W opinii Skarżącej propozycja KP Zjednoczonej Prawicy/Prawa i Sprawiedliwości dotycząca reformy sądownictwa, która odnosi się do skierowanych do Sejmu RP przez Prezydenta propozycji legislacyjnych w tym zakresie, i o której Kancelaria Prezydenta informowała publicznie w dniu 18 października 2017 r. spełnia (poza podmiotowym) także kryterium przedmiotowe informacji publicznej. Dotyczy bowiem, oficjalnych projektów ustaw Prezydenta RP, skierowanych do Sejmu RP w dniu 26 września 2017 r., zawierających konkretne rozwiązania legislacyjne. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 29 lutego 2012 r. o sygn. akt I OSK 2215/11 wskazał, że „(...) że o zakwalifikowaniu określonej informacji jako podlegającej udostępnieniu w rozumieniu powołanej ustawy decyduje kryterium rzeczowe, tj. treść i charakter informacji. Informacja publiczna obejmuje bowiem swoim znaczeniem szerszy zakres pojęciowy niż dokumenty urzędowe i nie można zawęzić i utożsamiać dostępu do informacji publicznej z dostępem do dokumentów. Informacją publiczną są nie tylko dokumenty bezpośrednio zredagowane i wytworzone przez organy administracji publicznej, ale także te dokumenty, których organ używa do zrealizowania powierzonych mu prawem zadań.” W związku z powyższym, wniosek Skarżącej powinien zostać zakwalifikowany jako dotyczący informacji publicznej.

## **II. Zarzut naruszenia przepisów postępowania, mogących mieć istotny wpływ na wynik sprawy**

W okolicznościach niniejszej sprawy – w opinii Skarżącego – Sąd I instancji niezasadnie stwierdził, że wnioskowana przez Fundację informacja nie stanowi informacji publicznej. W konsekwencji naruszone zostały przepisy art. 149 § 1 i 149 § 1a pkt p.p.s.a., poprzez ich niezastosowanie i nieuwzględnienie, że Organ pozostaje w stanie bezczynności względem Fundacji, pomimo, że wniosek Skarżącej z dnia 18 października 2017 r. dotyczył informacji publicznej, a Organ nie udzielił informacji zgodnie z treścią tego wniosku, ograniczając się do poinformowania Skarżącej – w drodze czynności materialno-technicznej – o nieuznaniu za informację publiczną przedmiotu wniosku Fundacji.

Mając na uwadze całość przedstawionej argumentacji wnoszę jak na wstępie.

Za Skarżącą:

---

Magdalena Siwanowicz, radca prawny

Załączniki:

- 1) odpis skargi kasacyjnej,
- 2) pełnomocnictwo do sporządzenia i wniesienia skargi kasacyjnej wraz z dowodem uiszczenia opłaty skarbowej oraz odpisem KRS Skarżącej,
- 3) dowód uiszczenia wpisu od skargi (100 PLN).