



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 11 września 2017 r.

Adam Bodnar

VII.6060.42.2017.MKS

**Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Warszawie**
ul. Jasna 2/4
00-013 Warszawa

Skarżący: Polskie Towarzystwo Prawa Antydyskryminacyjnego

Strona: Minister Sprawiedliwości

(adresy w aktach sprawy)

sygn. akt: II SAB/Wa 306/17

Pismo procesowe Rzecznika Praw Obywatelskich

Działając na podstawie art. 14 pkt 6 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. *o Rzeczniku Praw Obywatelskich* (Dz. U. z 2017 r., poz. 958; dalej jako: ustawa o RPO) oraz art. 8 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* (Dz. U. z 2017 r., poz. 1369 ze zm.; dalej jako: p.p.s.a.) Rzecznik Praw Obywatelskich **zglasza udział w postępowaniu** toczącym się przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Warszawie w sprawie o sygn. II SAB/Wa 306/17 na bezczynność Ministra Sprawiedliwości w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej oraz

wnosi na podstawie art. 149 § 1 pkt 1 i 3 p.p.s.a

stwierdzenie, że Minister Sprawiedliwości dopuścił się bezczynności w rozpatrywanej sprawie i o zobowiązanie Ministra Sprawiedliwości do udostępnienia żądanych we wniosku informacji.

UZASADNIENIE

I.

1. Stan faktyczny

Polskie Towarzystwo Prawa Antydyskryminacyjnego (dalej jako: PTPA) wystąpiło do Rzecznika Praw Obywatelskich z wnioskiem o przystąpienie do postępowania przed WSA w Warszawie w sprawie skargi na bezczynność Ministra Sprawiedliwości w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej w postaci „projektu wniosku o wypowiedzenie Konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej”.

W dniu 8 marca 2017 r. PTPA zwróciło się do Ministra Sprawiedliwości z wnioskiem o udzielenie informacji dotyczących podejmowanych w ostatnich 12 miesiącach prac zmierzających do wypowiedzenia przez Polskę Konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej, przyjętej w Stambule dnia 11 maja 2011 r., a także o udostępnienie treści projektu wniosku o wypowiedzenie Konwencji.

Pismem z dnia 21 marca 2017 r. organ wyjaśnił, że w listopadzie 2016 r. Ministerstwo Sprawiedliwości (dalej jako: MS) wystąpiło do innych ministerstw z prośbą o opinię dotyczącą tejże Konwencji Rady Europy, przedstawiając własną, wstępną ocenę skutków implementacji Konwencji do polskiego porządku prawnego. Organ wskazywał, że jednak już na pierwszym etapie tych konsultacji zaistniała konieczność uzyskania opinii organów Unii Europejskiej co do planów związania się Unii wymienioną Konwencją. Dlatego zapadła decyzja o wstrzymaniu wszelkich prac analitycznych w tym zakresie. Ponadto MS poinformowało, że takie prace nie są przewidziane w rządowych planach legislacyjnych. Organ wskazał także, iż procedura związana z przygotowaniem wniosku służyła wymianie informacji, zgromadzeniu niezbędnych materiałów, uzgodnieniu poglądów i stanowisk i nie jest w istocie wyrazem stanowiska Ministra Sprawiedliwości. W konsekwencji organ wskazał, że dokument ma charakter dokumentu wewnętrznego niepodlegającego udostępnieniu w trybie ustawy z dnia 6 września 2011 r. o dostępie do

informacji publicznej (Dz. U. z 2016 r., poz. 1764; dalej jako: ustawa o dostępie do informacji publicznej albo udip).

PTPA złożyło skargę na bezczynność Ministra Sprawiedliwości wskazując, że dokument przygotowany przez MS został przekazany do innych podmiotów zewnętrznych wobec urzędu, a zatem posiada on cechy dokumentu urzędowego. Nie można go tym samym uznać za dokument wewnętrzny, jak twierdzi organ. Ponadto, zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 1b udip, pytanie o zamierzenia organów mogą dotyczyć projektowania aktów normatywnych, a zatem żądana informacja dotycząca projektu wniosku o wypowiedzenie Konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej jest informacją publiczną. PTPA wskazywało, że przyjęcie, że dopiero ostateczny projekt, a nie wcześniejsze propozycje zmian, staje się informacją publiczną, godzi zarówno w konstytucyjne zasady i wartości takie jak: jawność działania organów władzy publicznej, czy partycypacji obywateli w procesie sprawowania władzy publicznej, jak również w prawo do informacji. Godzi też w *ratio legis* samej ustawy o dostępie do informacji publicznej w zakresie udostępniania informacji publicznych w obszarze „projektowania aktów normatywnych”.

2. Uzasadnienie przystąpienia Rzecznika Praw Obywatelskich do postępowania przed WSA

W ocenie Rzecznika zarzuty przedstawione w skardze są zasadne. Żądana informacja jest bowiem informacją publiczną, a zatem powinna zostać udostępniona w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej. Stanowisko Ministra Sprawiedliwości prowadzi zaś do ograniczenia konstytucyjnego prawa obywatela do informacji publicznej, co uzasadnia przystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich do postępowania toczącego się przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Warszawie .

Zgodnie z art. 208 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 1 ust. 2 ustawy o RPO, Rzecznik Praw Obywatelskich powołany jest do ochrony praw i wolności człowieka i obywatela, określonych w Konstytucji RP oraz innych aktach normatywnych. Stojąc na straży wyżej wymienionych praw i wolności Rzecznik podejmuje te sprawy, w których dochodzi do naruszeń ze strony organów władzy publicznej praw i wolności przysługujących

obywatelom. Stosownie zaś do treści art. 8 § 1 p.p.s.a., Rzecznik Praw Obywatelskich może wziąć udział w każdym toczącym się postępowaniu, a także wnieść skargę, skargę kasacyjną, zażalenie oraz skargę o wznowienie postępowania, jeżeli według jego oceny wymagają tego ochrona praw człowieka i obywatela. Z możliwości tych Rzecznik korzysta wyjątkowo, zwłaszcza wtedy, gdy istnieje konieczność rozstrzygnięcia zagadnienia prawnego budzącego wątpliwości z punktu widzenia ochrony praw i wolności, albo gdy sprawa ma charakter precedensowy, a jej rozstrzygnięcie będzie miało istotne znaczenie dla ukształtowania sytuacji prawnej innych obywateli.

W kontekście sprawy PTPA, błędne, w ocenie Rzecznika, stanowisko Ministra Sprawiedliwości, prowadzące do ograniczenia konstytucyjnego prawa do informacji publicznej uzasadnia przystąpienie do toczącego się przed Wojewódzkim Sadem Administracyjnym w Warszawie.

II.

1. Minister Sprawiedliwości jako podmiot zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej

W niniejszej sprawie nie ma wątpliwości co do tego, że Minister Sprawiedliwości jest podmiotem, o którym mowa w art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, zobowiązanym do udostępnienia informacji publicznej w trybie tej ustawy.

Zarzuty kierowane pod adresem organu dotyczą natomiast analizy zakresu przedmiotowego ustawy, bowiem w ocenie organu wnioskowane informacje nie posiadają waloru informacji publicznej i nie podlegają udostępnieniu w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Przedmiotem wniosku o udostępnienie informacji publicznej PTPA uczyniło projekt wniosku o wypowiedzenie Konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej przyjętej w Stambule dnia 11 maja 2011 r. (Dz. U. z 2015 r., poz. 961; dalej także jako: Konwencja stambulska) przygotowany przez Ministra Sprawiedliwości. W związku z pracami rządu nad wypowiedzeniem Konwencji stambulskiej PTPA domagało się od organu informacji o tych pracach, w tym

udostępnienia projektu dokumentu przygotowanego przez organ, służącego wypowiedzeniu tej Konwencji.

W ocenie Rzecznika żądany przez wnioskodawcę w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej dokument dotyczy informacji o działalności władzy publicznej, a zatem podlega udostępnieniu. Zgodnie bowiem z art. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną w rozumieniu ustawy i podlega udostępnieniu na zasadach i w trybie określonych w ustawie.

Należy również podkreślić, że prawo do informacji publicznej wynika z art. 61 Konstytucji RP i w tym kontekście należy je rozpatrywać. Zgodnie z art. 61 ust. 1 Konstytucji RP obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. 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 mieniem Skarbu Państwa. Zasada jawności działania organów państwa, nazywana niekiedy „przejrzystością administracji”, jest uważana za jedną z fundamentalnych wartości państwa prawa i warunek efektywnego funkcjonowania systemu demokratycznego (T. R. Aleksandrowicz, *Komentarz do ustawy o dostępie informacji publicznej*, Warszawa 2002, s. 7-10).

Ponadto art. 61 Konstytucji RP nie pozwala na wprowadzanie arbitralnych ograniczeń w prawie do informacji, poprzez wyraźne wskazanie, kiedy są one możliwe. Dzieje się to wyłącznie ze względu na określone w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa. Co więcej, na taką interpretację nie pozwala też artykuł 31 ust. 3 Konstytucji RP, który poświęcony jest ograniczeniom w korzystaniu z konstytucyjnych praw i wolności. Stanowi on, iż wszelkie ograniczenia praw i wolności muszą zostać zawarte w ustawie i muszą być konieczne dla zagwarantowania bezpieczeństwa, porządku publicznego, ochrony środowiska, zdrowia, moralności publicznej oraz wolności i praw innych osób. Co najważniejsze zaś, ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

Należy zatem podkreślić, że prawo dostępu do informacji publicznej podlega konstytucyjnej ochronie i nie może być rozpatrywane tylko na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej. Zastosowana wykładnia językowa mogłaby bowiem wówczas prowadzić do zbyt wąskiego rozumienia tego terminu (wyrok NSA z dnia 25 marca 2003 r. o sygn. akt II SA 4059/02; por. także M. Jaśkowska, *Dostęp do informacji publicznych w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Toruń 2002, s. 16-17). Trzeba przypomnieć, że Naczelny Sąd Administracyjny opowiada się za obszernym rozumieniem pojęcia informacji publicznej stwierdzając, że informację publiczną stanowi każda wiadomość wytworzona przez szeroko rozumiane władze publiczne oraz osoby pełniące funkcje publiczne, a także inne podmioty, które tę władzę bądź realizują, bądź gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa w zakresie swoich kompetencji (por. wyrok z dnia 30 października 2002 r. o sygn. akt II SA 1956/02, wyrok z dnia 12 grudnia 2006 r. o sygn. akt I OSK 123/06, wyrok z dnia 8 czerwca 2011 r. o sygn. akt I OSK 391/11).

Trzeba również podkreślić, że informacja publiczna dotyczy sfery faktów. Jest nią treść dokumentów wytworzonych przez organy władzy publicznej i podmioty niebędące organami administracji publicznej, treść wystąpień, opinii i dokonywanych ocen, niezależnie, do jakiego podmiotu są one kierowane i jakiej sprawy dotyczą. Informację publiczną stanowi treść wszelkiego rodzaju dokumentów odnoszących się do organu władzy publicznej lub podmiotu niebędącego organem administracji publicznej związanych z nimi bądź w jakikolwiek sposób ich dotyczących. Są nimi zarówno treść dokumentów bezpośrednio przez nie wytworzonych, jak i te, których używają przy realizacji przewidzianych prawem zadań, nawet jeżeli nie pochodzą wprost od nich. Informacją publiczną jest również informacja o organach i osobach sprawujących w nich funkcje i ich kompetencjach. Przykładowy katalog informacji podlegającej udostępnieniu zawiera art. 6 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Podkreśla się jednak, że nie ma on charakteru zamkniętego.

Mając na uwadze powyżej wskazaną, prokonstytucyjną wykładnię pojęcia informacji publicznej, należy zatem uznać, że żądany dokument dotyczący wypowiedzenia Konwencji, niewątpliwie jest informacją publiczną podlegająca udostępnieniu w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej, został bowiem sporządzony przez Ministra

Sprawiedliwości w ramach jego kompetencji i jest związany z realizacją jego zadań, Wszelkie dokumenty, które dotyczą działalności władzy publicznej oraz realizacji wykonywanych przez nią zadań, stanowią bowiem informację publiczną, której udostępnienie gwarantuje art. 61 Konstytucji RP.

W tym miejscu, należy również zauważyć dodatkowo, odnosząc się do standardów europejskich, że rozporządzenie nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z 30 maja 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji (Dz. Urz. WE L z 2001 r. Nr 145 s. 43 ze zm.; dalej jako: rozporządzenie) reguluje dostęp nie tylko do dokumentów sporządzanych przez dane instytucje, lecz również do dokumentów przez nie otrzymywanych. W rozporządzeniu wskazuje się, że szerszy dostęp do dokumentów powinien być udzielony w przypadkach, gdy instytucje uczestniczą w procesie ustawodawczym, także na mocy delegowanych uprawnień, przy jednoczesnym zachowaniu skuteczności procesu podejmowania przez te instytucje decyzji. Dokumenty takie powinny być dostępne bezpośrednio w maksymalnym możliwym zakresie. Ponadto w rozporządzeniu pojęcie dokumentu jest traktowane szeroko. Oznacza on wszelkie treści bez względu na nośnik (zapisane na papierze, przechowywane w formie elektronicznej, czy jako dźwięk, nagranie wizualne czy audiowizualne) dotyczące kwestii związanych z polityką, działalnością i decyzjami mieszczącymi się w sferze odpowiedzialności tych instytucji. Z kolei na tle dyrektywy 2003/98/WE Rady i Parlamentu Europejskiego z 17 listopada 2003 r. w sprawie ponownego wykorzystania informacji sektora publicznego (Dz. Urz. L z 2003 r. Nr 345, poz. 90 ze zm.) pojęcie dokumentu obejmuje wszelkie posiadane przez organy sektora publicznego przejawy działań, faktów lub informacji oraz wszelkie kompilacje takich działań, faktów lub informacji – niezależnie od zastosowanego w tym celu środka (zapisane na papierze, bądź w postaci wizualnej albo audiowizualnej). Dostęp do dokumentów wytworzonych przez Ministra Sprawiedliwości w przedmiotowej sprawie powinien być zatem postrzegany z perspektywy powyżej wskazanych standardów konstytucyjnych i europejskich.

Należy przy tym wskazać, że Minister Sprawiedliwości jako członek Rady Ministrów, zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 o Radzie Ministrów (Dz. U. z 2012 r., poz. 392 ze zm.; dalej jako: ustawa o Radzie Ministrów) uczestniczy, na zasadach określonych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, w ustalaniu polityki państwa,

ponosząc za treść i za realizację działań Rządu odpowiedzialność w trybie i na zasadach określonych w odrębnych przepisach. W myśl art. 7 ust. 2 ustawy o Radzie Ministrów członek Rady Ministrów jest obowiązany, w zakresie swojego działania, do inicjowania i opracowywania polityki Rządu, a także przedkładania inicjatyw, projektów założeń projektów ustaw i projektów aktów normatywnych na posiedzenia Rady Ministrów – na zasadach i w trybie określonych w regulaminie pracy Rady Ministrów. Ponadto, zgodnie z art. 7 ust. 3 i 4 pkt 1 ustawy o Radzie Ministrów członek Rady Ministrów realizuje politykę ustaloną przez Radę Ministrów, w szczególności współdziała z innymi członkami Rady Ministrów. Stosowanie natomiast do treści § 3 uchwały Nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M. P. z 2016 r., poz. 1006 ze zm.) przed wniesieniem sprawy do rozpatrzenia przez Radę Ministrów członek Rady Ministrów uzgadnia stanowisko z innymi członkami Rady Ministrów. Żądany dokument, który w trybie § 3 Regulaminu Rady Ministrów został przekazany do uzgodnień międzyresortowych, stanowi zatem informację dotyczącą działalności Ministra Sprawiedliwości.

Ponadto, zdaniem Rzecznika, przygotowany przez Ministra Sprawiedliwości projekt wniosku o wypowiedzeniu Konwencji należy potraktować jako informację dotyczącą polityki wewnętrznej i zagranicznej państwa, tj. zamierzeń władzy ustawodawczej i wykonawczej dotyczącej wypowiedzenia Konwencji stambulskiej, a także jako informację o projektowaniu aktów normatywnych, dotyczy bowiem projektu aktu normatywnego. Tryb ratyfikacji Konwencji stambulskiej w drodze ustawowej powoduje bowiem, że jej wypowiedzenie również powinno odbyć się w drodze regulacji ustawowej. Są to zatem informacje podlegające udostępnieniu zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 1a i b ustawy o dostępie do informacji publicznej. Żądany dokument stanowi również, zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 3c u.d.i.p., informację o zasadach funkcjonowania władzy publicznej, w tym o sposobach stanowienia aktów publicznoprawnych.

Należy również zwrócić uwagę, że projekt wniosku o wypowiedzeniu Konwencji stambulskiej ma charakter dokumentu urzędowego w rozumieniu art. 6 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej. W myśl art. 6 ust. 1 pkt 4b u.d.i.p. udostępnieniu podlega informacja o danych publicznych, w tym treść i postać dokumentów urzędowych, w szczególności stanowiska w sprawach publicznych zajęte przez organy władzy

publicznej. Sporządzony przez Ministra projekt został rozesłany do podmiotów zewnętrznych w celu dokonania konsultacji międzyresortowych. Dokument ten stanowi zatem stanowisko organu o wypowiedzeniu Konwencji. Należy przy tym wskazać, że posiada on cechę oficjalności, którą przypisuje się dokumentom urzędowym.

Trzeba także podkreślić, jak wskazuje również wnioskodawca, że NSA w wyroku z dnia 10 stycznia 2014 r., sygn. akt I OSK 2213/13, stwierdził, że zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 1b udip, pytanie o zamierzenia organów mogą też dotyczyć projektowania aktów normatywnych. Na tle sprawy nieudostępnienia informacji publicznej w postaci projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, przygotowywanej przez sędziów Trybunału Konstytucyjnego, NSA uznał, że „w celu zapewnienia „przejrzystości” prac nad projektem ustawy, istotne jest to jakie propozycje, w jakim kształcie, zostały przedłożone przez Prezesa TK Prezydentowi. Ważne jest, bowiem, w świetle zasady transparentności procesu legislacyjnego, aby już na tym etapie projektowania regulacji, można było się zapoznać z merytorycznymi propozycjami zmian do ustawy, przygotowanymi przez sędziów Trybunału i skonfrontować zakres ewentualnych rozbieżności pomiędzy propozycjami tych zmian, a finalnym projektem ustawy złożonym przez Prezydenta w formie inicjatywy ustawodawczej”.

WSA w Warszawie wyrokiem z 18 listopada 2004 r., sygn. akt II SAB/Wa 166/04, stwierdził natomiast, że udostępnieniu podlegają dokumenty tworzone przez organy władzy publicznej podczas procesu legislacyjnego, gdyż stosownie do art. 6 ust. 1 pkt 3c i d ustawy o dostępie do informacji publicznej stanowią specyficzny rodzaj informacji dotyczącej sposobu stanowienia aktów publiczno-prawnych i sposobu załatwiania spraw.

Należy zatem uznać, że żądane informacje, tj. projekt wniosku o wypowiedzenie Konwencji stambulskiej, są informacją publiczną, która podlega udostępnieniu w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej. Informacje te dotyczą bowiem działalności władzy publicznej, tj. zamierzeń władzy wykonawczej w sprawie wypowiedzenia ratyfikowanej przez Polskę Konwencji stambulskiej i podejmowanych w tym kierunku działań, tj. sporządzenia projektu aktu prawnego – projektu wniosku o wypowiedzenie Konwencji – i skierowania go do konsultacji międzyresortowych.

W niniejszej sprawie należy również zwrócić uwagę na to, że sprawa wypowiedzenia Konwencji stambulskiej była również przedmiotem zainteresowania Rzecznika Praw

Obywatelskich. W związku z informacjami medialnymi o toczących się w resortach rządowych pracach nad wypowiedzeniem Konwencji, Rzecznik Praw Obywatelskich w dniu 9 grudnia 2016 r. zwrócił się do Pełnomocnika Rządu do spraw Społeczeństwa Obywatelskiego i Równego Traktowania z prośbą o udzielenie informacji, czy faktycznie w ramach rządu toczą się aktualnie prace zmierzające do wypowiedzenia przez Polskę Konwencji stambulskiej (pismo RPO nr. XI.816.1.2015.KWŻ).

W odpowiedzi, Pełnomocnik Rządu do spraw Społeczeństwa Obywatelskiego i Równego Traktowania poinformował Rzecznika Praw Obywatelskich, że w dniu 28 listopada 2016 r. do Biura Pełnomocnika wpłynął projekt wniosku o wypowiedzenie Konwencji stambulskiej wraz z uzasadnieniem, przygotowany i rozesłany do uzgodnień międzyresortowych przez Ministerstwo Sprawiedliwości (pismo z dnia 23 grudnia 2016 r. nr DSO.SORT.18.4.1.2016.MD).

W związku z otrzymaną odpowiedzią, w dniu 9 stycznia 2017 r. Rzecznik Praw Obywatelskich, zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości o udostępnienie projektu wniosku o wypowiedzenie wraz z uzasadnieniem oraz wszelkich innych dokumentów dotyczących wypowiedzenia tej konwencji przez Polskę i o poinformowanie o przewidywanym harmonogramie prac w tej sprawie (pismo RPO nr. XI.816.1.2015.KWŻ).

Ministerstwo Sprawiedliwości, pismem z dnia 15 lutego 2017 r., poinformowało Rzecznika, że „w końcu miesiąca listopada rozesłało wstępny projekt wniosku o wypowiedzenie wymienionej konwencji do konsultacji międzyresortowych (pismo nr DWMPC-III-053-1/17/2/3, UNP:170210-00727, UNP:170214-00473). Jednak na ich pierwszym etapie, zaistniała konieczność zarówno znaczącej przebudowy treści uzasadnienia wniosku, jak i uzyskania opinii organów Unii Europejskiej co do związania się przez tę organizację, (której Polska jest członkiem) wymienioną konwencją. W związku z powyższym zapadła decyzja o wstrzymaniu prac dotyczących ostatecznej wersji projektu wniosku i jego uzasadnienia, a w konsekwencji nad wypowiedzeniem konwencji stambulskiej. Taki stan rzeczy sprawił, że nie było materialnej podstawy do przedłożenia rządowi tematu wypowiedzenia tej Konwencji”. Jednocześnie Minister Sprawiedliwości poinformował, że „aktualnie Ministerstwo Sprawiedliwości nie podejmuje działań związanych z wypowiedzeniem Konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej, sporządzonej w Stambule dnia 11 maja 2011

r. i w związku z tym nie została wypracowana ostateczna wersja projektu wniosku o wypowiedzenie wymienionej Konwencji” (zob. skan wystąpienia RPO i udzielonych odpowiedzi udostępniony na stronie internetowej RPO: https://www.rpo.gov.pl/pl/content/informacja-pe%C5%82nomocnika-rz%C4%85du-do-spraw-spo%C5%82ecze%C5%84stwa-obywatelskiego-i-r%C3%B3wnego-traktowania-o-rz%C4%85dowym)).

Powyższa korespondencja potwierdza, że Minister Sprawiedliwości podjął prace nad wypowiedzeniem Konwencji sambulskiej, a także okoliczność, że w tym celu został przygotowany projekt wniosku o wypowiedzenie Konwencji, który został rozesłany do uzgodnień międzyresortowych.

Należy również zwrócić uwagę, konfrontując powyżej wskazane stanowisko Ministra Sprawiedliwości zaprezentowane w piśmie do Rzecznika Praw Obywatelskich ze stanowiskiem wyrażonym w odpowiedzi na wniosek PTPA o udostępnienie informacji publicznej, że Minister Sprawiedliwości wyraźnie unika wskazywania w odpowiedzi skierowanej do PTPA, iż przygotowany przez niego dokument był projektem wniosku o wypowiedzeniu Konwencji i że został on rozesłany do uzgodnień międzyresortowych, a zatem miał charakter oficjalnego stanowiska organu. W odpowiedzi na wniosek PTPA, organ w piśmie z dnia 13 lutego 2017 r. wskazuje bowiem, że „w listopadzie 2016 r. Ministerstwo Sprawiedliwości wystąpiło do innych ministerstw z prośbą o opinię dotyczącą Konwencji Rady Europy, przedstawiając własną, wstępną ocenę skutków implementacji Konwencji do polskiego porządku prawnego”.

W związku z powyższym, należy stwierdzić, że stanowisko organu, zgodnie z którym żądane informacje nie są informacją publiczną, jest niewłaściwe. Nie można zgodzić się z twierdzeniami organu, że „zainicjowana w listopadzie 2016 r. procedura służyła wymianie informacji, zgromadzeniu niezbędnych materiałów, uzgadnianiu poglądów i stanowisk, i nie jest sama w sobie wyrazem stanowiska Ministra Sprawiedliwości. Dokumenty wewnętrzne nieprzesądzające o kierunku działania organu nie stanowią informacji publicznej”.

2. Dokument wewnętrzny

Odnosząc się do stanowiska Ministra Sprawiedliwości przede wszystkim należy wskazać, że w ustawie o dostępie do informacji publicznej brak jest pojęcia dokument wewnętrzny, na które powołuje się organ. Pojęcie to wprowadza jedynie orzecznictwo sądownoadministracyjne, które to uznaje „dokument wewnętrzny” za niepodlegający udostępnieniu. Powyższe sprawia, iż możliwość dostępu do dokumentów zależy od indywidualnej oceny danego składu sędziowskiego sądu administracyjnego.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 18 sierpnia 2010 r., sygn. akt I OSK 851/10, wskazał w uzasadnieniu, 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. Jak wskazał w powyższym wyroku NSA, WSA wprawdzie trafnie zauważył iż okoliczność, że dany akt ma charakter wewnętrzny nie powoduje, sama przez się, wyłączenia takiego aktu z zakresu obowiązku jego udostępnienia. Z pewnością jednak skutek taki powinien nastąpić jeżeli akt ten służy wyłącznie usprawnianiu działalności danego podmiotu, ochronie jego prawnie usprawiedliwionych interesów, czy też ma zapobiegać sprzecznym z przepisami prawa działaniom innych osób, a ujawnienie treści tego aktu mogłoby to zapobieganie czynić nieskutecznym.

Składy orzekające sądów administracyjnych, odwołując się do sfery wewnętrznej jako przesłanki wyłączającej jawność, wskazują głównie na wyrok NSA z 21 czerwca 2012 r., sygn. akt I OSK 666/12, wyrok NSA z 14 września 2012 r. I OSK 1203/12, wyrok NSA z 15 lipca 2010 r., sygn. akt I OSK 707/10, wyrok NSA z 27 stycznia 2012 r., sygn. akt I OSK 2130/11, wyrok NSA z dnia 17 października 2013 r., I OSK 1105/ 13 oraz wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 13 listopada 2013 r. (sygn. akt P 25/12). Należy wskazać, że w żadnym z tych wyroków sądy i Trybunał nie wskazują na normatywną podstawę takiego wyłączenia jawności. Można zauważyć, iż każdorazowo uzasadnieniem tak przyjętego stanowiska jest przywołanie orzecznictwa uprzednio wydanego. Prowadzi to do uznania w orzecznictwie sądów administracyjnych quasi-precedensu jako czynnika oddziałującego

na podstawy i uzasadnienie rozstrzygnięcia, co w przypadku zawężania zakresu praw i wolności nie powinno mieć miejsca (por. S. Osowski, *„Dokument wewnętrzny”*. *Krytyczna analiza orzecznictwa sądów administracyjnych w zakresie określania niedostępnej „sfery wewnętrznej” w działaniach administracji*, Warszawa 2016, s. 10).

Powyższe kreowanie w orzecznictwie znaczenia „dokumentu wewnętrznego”, spowodowało pojawienie się przesłanki ograniczającej dostęp do informacji, pomimo braku takowej podstawy prawnej w Konstytucji RP i ustawach, co za tym idzie umożliwienie podmiotom zobowiązanym do udzielenia informacji publicznej, ograniczania dostępu do wielu informacji.

Jak wskazuje m.in. M. Jaśkowska oraz M. Jabłoński, na tle ustawy o dostępie do informacji publicznej, nie ma prawnych podstaw do wyodrębnienia tzw. dokumentów wewnętrznych zwalniających generalnie z obowiązku udzielenia informacji. Natomiast 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. Jaśkowska, *Dostęp do informacji publicznej w orzecznictwie sądów administracyjnych (wybrane problemy)*, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego 2014/1, str.9, 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).

Mając powyższe na uwadze, w ocenie Rzecznika, przyjęcie w rozpatrywanej sprawie, że projekt wniosku o wypowiedzenie Konwencji stambulskiej przygotowany przez Ministra Sprawiedliwości i przekazany do pozostałych członków Rady Ministrów w celu dokonania uzgodnień międzyresortowych, jest dokumentem wewnętrznym, a co za tym idzie nie podlega udostępnieniu – jest niedopuszczalne.

Organ powołuje się przy tym na wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 listopada 2013 r. w sprawie o sygn. akt P 25/12, w którym TK odniósł się do koncepcji dokumentu wewnętrznego ukształtowanego w orzecznictwie sądów administracyjnych.

Należy jednak zwrócić uwagę, że Trybunał Konstytucyjny w powyższym wyroku wskazał na wąskie określenie dokumentów wewnętrznych podkreślając, że dokumenty wewnętrzne to informacje o charakterze roboczym (zapiski, notatki), które zostały utrwalone w formie tradycyjnej lub elektronicznej i stanowią pewien proces myślowy, proces rozważań, etap wypracowywania finalnej koncepcji, przyjęcia ostatecznego stanowiska przez pojedynczego pracownika lub zespół. W ich przypadku można bowiem mówić o pewnym stadium na drodze do wytworzenia informacji publicznej. Służą one wprowadzeniu realizacji jakiegoś zadania publicznego, ale nie przesądzają o kierunkach działania organu. Dokumenty takie służą wymianie informacji, zgromadzeniu niezbędnych materiałów, uzgadnianiu poglądów i stanowisk (zob. wyrok NSA z dnia 21 lipca 2015 r., sygn. akt I OSK 1607/14). Projekt wniosku o wypowiedzenie Konwencji stambulskiej ma natomiast charakter dokumentu urzędowego, nie zaś roboczego, wewnętrznego, co oznacza, że wyrok TK nie będzie miał w tej sprawie zastosowania.

Należy w tym miejscu również wskazać, że orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego dotyczące dokumentu wewnętrznego, które przywołuje się w orzecznictwie sądów administracyjnych rozpatrujących sprawy o udostępnienie dokumentów odnoszących się do spraw publicznych, dotyczą innego stanu faktycznego niż w rozpatrywanej sprawie. Sprawy te odnoszą się bowiem do korespondencji wewnętrznej organu, nie zaś do dokumentów przekazanych do podmiotów zewnętrznych w celu dokonania uzgodnień, nie mają więc zastosowania w niniejszej sprawie. Należy bowiem wskazać, że sprawa o sygn. akt I OSK 666/12 dotyczy udostępnienia korespondencji mailingowej dotyczącej konsultowania projektu ustawy (zob. też sprawę o sygn. akt I OSK 1203/12), sprawę o sygn. akt I OSK 707/10, która dotyczy wewnętrznej korespondencji urzędowej odnoszącej się do kwestii sporządzenia skargi kasacyjnej od wyroku, sprawę o sygn. akt I OSK 2130/11, która dotyczy opinii ekspertów dot. ustawy o OFE; natomiast sprawa o sygn. akt I OSK 1105/13 dotyczy wewnętrznego obiegu informacji odbywającego się w siedzibie organu władzy publicznej, tj. dokumentacji z przeprowadzonego postępowania wyjaśniającego.

W tym kontekście, odnosząc się do twierdzeń organu o tym, że zainicjowana przez Ministra Sprawiedliwości procedura „służyła wymianie informacji, zgromadzeniu niezbędnych materiałów, uzgadnianiu poglądów i stanowisk, i nie jest sama w sobie

wyrazem stanowiska Ministerstwa Sprawiedliwości”, należy stwierdzić – w ślad za poglądami doktryny i orzeczeniami sądów administracyjnych – że cechą odróżniającą dokument wewnętrzny od dokumentu urzędowego jest to, że dokument wewnętrzny nie posiada cechy oficjalności, tzn. nie został skierowany do podmiotów zewnętrznych (zob. P. Szustakiewicz, *Problemy dostępu do informacji publicznej na tle orzecznictwa sądów administracyjnych*, „Samorząd terytorialny” 4/2015; wyrok NSA z 15.07.2010 r., sygn. akt I OSK 707/10; wyrok NSA z 14.09.2012 r., sygn. akt I OSK 1203/12).

Ponadto należy również zwrócić uwagę na wyrok NSA z dnia 9 stycznia 2013 r., sygn. akt I OSK 2157/12, w którym NSA stwierdził, że podmiot publiczny wykonując powierzone mu zadania publiczne niejednokrotnie posługuje się aparatem pomocniczym (m.in. wydziałami prawnymi tworzonymi w urzędach), który przygotowuje różnego rodzaju dokumenty, opinie lub inne materiały stanowiące podstawę do podjęcia decyzji administracyjnej lub innego rozstrzygnięcia (np. o wypłacie lub odmowie wypłaty odszkodowania ze środków publicznych). Stąd też przyjąć należy, że informacją publiczną jest nie tylko akt lub czynność kończąca określone postępowanie organu, ale także dokumenty wytworzone przy okazji załatwiania sprawy, pod warunkiem, że dokumenty te są wyrazem wykonywania przez organ władzy publicznej w ramach jego kompetencji (zob. też wyrok NSA z 21.01.2015 r., sygn. akt I OSK 1607/14).

W ocenie Rzecznika, skoro żądany dokument dotyczący wypowiedzenia Konwencji jest informacją publiczną – a przesądziła o tym treść i charakter żądanej informacji – to tym samym bezpodstawne jest stanowisko organu o jej nieudostępnienu. Zdaniem Rzecznika, stanowisko zaprezentowane przez Ministra Sprawiedliwości prowadzi do nieuzasadnionego ograniczenia prawa do informacji publicznej, a tym samym do naruszenia art. 61 Konstytucji RP.

3. Bezczywność organu

W niniejszej sprawie, w odniesieniu do żądania udostępnienia projektu wniosku o wypowiedzenie Konwencji stambulskiej, Minister Sprawiedliwości poinformował PTPA, że nie dotyczy on informacji publicznej. W rezultacie w niniejszej sprawie organ nie rozpoznał wniosku zgodnie z dyspozycją ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Wnioskowana informacja stanowi jednak informację publiczną, co oznacza, że organ był zobowiązany do udostępnienia informacji, lub – w razie uznania, że zachodzą przesłanki wskazane w ustawie o dostępie do informacji publicznej – do wydania decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej (art. 16 ust. 1 udip w zw. z art. 5, art. 3 udip).

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich Minister Sprawiedliwości nie wykonał określonych w przepisach czynności i z tego względu, niezbędne jest stwierdzenie, że organ pozostawał w beczynności.

W związku z powyższym Rzecznik Praw Obywatelskich wnosi jak we wstępie.

[Adam Bodnar]

Załącznik:

- 1) 3 odpisy pisma procesowego.