

**Wnioskodawca:**

**Pani Małgorzata Szumańska**

FUNDACJA PANOPTYKON

w Warszawie

doręczenie na adres:

*e-mail: fundacja@panoptykon.org*

Szanowna Pani,

W odpowiedzi na Pani korespondencję email z dn. 19 kwietnia 2022r. o tytule: *Wniosek o udostępnienie informacji publicznej w sprawie cyt. „ponownie proszę o udostępnienia informacji (...)”* dot. udostępnienia projektu ustawy o ochronie ludności oraz o stanie klęski żywiołowej, uprzejmie przedstawiam stanowisko właściwego rzeczowo w sprawie Departamentu Ochrony Ludności i Zarządzania Kryzysowego MSWiA.

Zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 6 sierpnia 2001 r. o *dostępie do informacji publicznej* (Dz. U. z 2022 r. poz. 902), zwanej dalej: „ustawą”, *każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną w rozumieniu ustawy i podlega udostępnieniu na zasadach i w trybie określonych w niniejszej ustawie*. . Przykładowy (otwarty) katalog informacji ww. rodzaju zawiera art. 6 ustawy. Przepis ten stanowi konkretyzację art. 1 ust. 1 ustawy, wskazując jedynie najbardziej typowe kategorie informacji publicznej, w tym, m.in., informacje o *zamierzeniach działań władzy ustawodawczej oraz wykonawczej, projektowaniu aktów normatywnych* (art. 6 ust. 1 pkt 1 lit. a i b ustawy), jak również *treść i postać dokumentów urzędowych* (art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a ustawy).

Zgodnie z definicją zawartą w art. 6 ust. 2 ustawy, *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*. Przy tym nie można zawęzić prawa do dostępu do informacji publicznej tylko do dokumentów urzędowych w ww. rozumieniu. Natomiast, stosownie do art. 8 ust. 3 zdanie pierwsze ustawy, *podmioty, o których mowa w art. 4 ust. 1 [a zatem m.in. wskazane w pkt 1 ww. regulacji organy władzy publicznej] i 2, obowiązane są do udostępniania w Biuletynie Informacji Publicznej informacji publicznych, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 1-3, a zatem także wymienionych wyżej informacji o projektowaniu aktów normatywnych*.

Podkreślenia jednak wymaga, za orzecznictwem, że *„bliższa analiza powołanego przepisu [tj. art. 6 ustawy] wskazuje, że wnioskiem może być pytanie, o określone fakty, o stan określonych zjawisk na dzień udzielania odpowiedzi. Informacje publiczne odnoszą się do pewnych danych, a nie są środkami do ich*

kwestionowania”<sup>1</sup>. Z powyższym łączy się powszechnie przyjmowane w orzecznictwie stanowisko dotyczące instytucji „dokumentu wewnętrznego”, który nie zawiera danych stanowiących informację publiczną. Jak bowiem wskazuje Naczelny Sąd Administracyjny (NSA): „dokumenty wewnętrzne nie są informacją publiczną w rozumieniu tego przepisu [tj. art. 1 ust. 1 ustawy] ze względu na brak waloru oficjalności”<sup>2</sup>. Jednocześnie w orzecznictwie NSA podkreśla się, że „dokument wewnętrzny (...) jest wytworzony tylko na potrzeby działalności podmiotu, który go wytworzył i nie przedstawia jego stanowiska na zewnątrz”<sup>3</sup>.

Orzecznictwo wskazuje, że „przez dokument wewnętrzny rozumie się taki dokument, który został wytworzony w zakresie działania danego podmiotu, ale nie przesądza o kierunkach jego działania. **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** (wyroki NSA z dnia 27 stycznia 2012 r. I OSK 2130/11; 31 lipca 2014 r., I OSK 2770/13; 25 marca 2014 r., I OSK 2320/13 wszystkie opubl. w CBOSA)”<sup>4</sup>.

Również w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (TK) przyjęto, że dokumenty wewnętrzne podlegają wyłączeniu z szerokiego zakresu przedmiotowego informacji publicznej. W ocenie TK dokumenty wewnętrzne to „**informacje o charakterze roboczym** (...), które zostały utrwalone w formie tradycyjnej lub elektronicznej i stanowią pewien proces myślowy, **proces rozważań, etap wypracowywania finalnej koncepcji, przyjęcia ostatecznego stanowiska** (...). W ich przypadku można bowiem mówić o pewnym stadium na drodze do wytworzenia informacji publicznej. Od dokumentów urzędowych w rozumieniu art. 6 ust. 2 DostInfPubU odróżnia się zatem dokumenty wewnętrzne służące wprowadzeniu realizacji jakiegoś zadania publicznego, ale nieprzesądzające o kierunkach działania organu. Dokumenty takie służą wymianie informacji, **zgromadzeniu niezbędnych materiałów, uzgadnianiu poglądów i stanowisk**. Nie są jednak wyrazem stanowiska organu, wobec czego nie stanowią informacji publicznej”<sup>5</sup>.

Odnosząc powyższe do stanu faktycznego analizowanej sprawy, należy zaznaczyć, że w MSWiA obecnie trwają prace nad przygotowaniem projektu ustawy o ochronie ludności oraz o stanie klęski żywiołowej, który to stopniowo ewoluuje w związku ze zgłaszanymi uwagami. Wobec powyższego informuję, że na wstępnym etapie (wręcz koncepcyjnym, kwestia równoległych analiz etc.) prac nad zarysem projektu aktu prawnego trudno jest mówić o jednej (ustalonej) wersji projektu, co ma praktyczne znaczenie dla możliwości jego udostępnienia. Na ww. etapie trwają bowiem wewnętrzne konsultacje, mające na celu wypracowanie finalnej koncepcji odnośnie do kształtu przedmiotowego projektu. Tym samym nie przesądzono jeszcze o kształcie przedmiotowego projektu, a będące w posiadaniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji dokumenty służą jedynie wymianie informacji, zgromadzeniu niezbędnych materiałów oraz uzgadnianiu poglądów i stanowisk dotyczących wypracowania finalnej koncepcji kształtu tego projektu. Innymi słowy na aktualnym etapie objęty Pani ww. wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej projekt aktu normatywnego - nie posiada waloru oficjalności.

Z uwagi na powyższe, dokument objęty rozpatrywanym wnioskiem stanowi, zwłaszcza na aktualnym etapie, nieposiadający waloru oficjalności, a tym samym nieobjęty zakresem przedmiotowym informacji publicznej w rozumieniu art. 1 ust. 1 ustawy, dokument wewnętrzny<sup>6</sup>. Powyższa kwalifikacja przedmiotu

<sup>1</sup> wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 marca 2012 r., w sprawie o sygn. akt I OSK 2445/11.

<sup>2</sup> wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 marca 2014 r., w sprawie o sygn. akt I OSK 2320/13.

<sup>3</sup> wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 kwietnia 2019 r., w sprawie o sygn. akt I OSK 1709/17.

<sup>4</sup> wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 9 listopada 2017 r., w sprawie o sygn. akt II SAB/Lub 118/17. Por. także m.in. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 września 2012 r., w sprawie o sygn. akt I OSK 1203/12.

<sup>5</sup> wyrok TK z dnia 13 listopada 2013 r., w sprawie o sygn. akt P 25/12.

<sup>6</sup> zauważyć przy tym należy, że Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 6 kwietnia 2017 r., w sprawie o sygn. akt II SAB/Wa 789/16, nie podzielił argumentacji Ministra Sprawiedliwości, który – w odpowiedzi na skargę odnoszącą się do wniosku o udostępnienie informacji publicznej w zakresie „udostępnienia kopii projektu ustawy o powołaniu Komisji Weryfikacyjnej” (który to wniosek „uzasadniono tym,

analizowanego wniosku koresponduje ze stanowiskiem NSA, zgodnie z którym „**procesowi podejmowania decyzji nie jest konieczna społeczna kontrola na każdym jego etapie. Zasadne wręcz jest twierdzenie, że kontrola taka mogłaby zakłócić jego przebieg, ponieważ każda ze zgłoszonych propozycji podlegałaby społecznemu i przedwczesnemu osądowi. Tymczasem podjęcie w procesie tworzenia projektu ustawy decyzji właściwej co do jego treści wymaga wyeliminowania, w atmosferze rozwagi i spokoju, rozwiązań nietrafnych, zagrażających chronionym konstytucyjnie dobrom, czy też niefunkcjonalnych. Nietrafny jest przy tym zarzut, że przyjęcie takiego poglądu za trafny, wyklucza społeczny nadzór nad tworzeniem projektu aktu prawnego. W momencie, kiedy projekt taki zyskuje walor oficjalności, zostaje przedstawiony opinii publicznej przez organ, który go stworzył, podlega społecznym konsultacjom i społeczeństwo może mieć wpływ na jego treść”<sup>7</sup>.**

Jednocześnie pragnę ponownie podkreślić, że niezwłocznie po opracowaniu resortowej wersji projektu zostanie on zamieszczony w Biuletynie Informacji Publicznej oraz na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji, celem podjęcia konsultacji społecznych i międzyresortowych.

Załącznik:  
1 plik .pdf

Z poważaniem

DYREKTOR  
Departamentu Bezpieczeństwa  
MSWiA  
  
Paweł Ziaryb

---

że w mediach pojawiła się informacja, że projekt ustawy został już opracowany”) – wskazał, iż „na dzień złożenia wniosku projekt ten nie został ukończony – był w fazie wstępnej, a więc nie posiadał waloru informacji publicznej. Tak więc na dzień złożenia wniosku przez Fundację projekt był w fazie koncepcyjnej, co nie pozwalało na udostępnienie informacji, ponieważ jeszcze nie istniała, o czym poinformowano wnioskodawcę pismem”. Pokreślenia jednak wymaga, że treść uzasadnienia analizowanego wyroku w żaden sposób nie odnosi się do ww. argumentacji, ani też nie podejmuje jakichkolwiek rozważań dotyczących dokumentów wewnętrznych, co ma miejsce w analizowanym przypadku. Orzeczenie oparto zaś w istocie wyłącznie na stwierdzeniu, iż „żądana informacja, w postaci kopii projektu ustawy o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości [...] wydanych z naruszeniem prawa, stanowi informację publiczną wobec brzmienia art. 6 ust. 1 pkt 1 lit. a i b u.dip, który stanowi, że udostępnieniu podlega informacja publiczna, w szczególności o zamierzeniach władzy wykonawczej i ustawodawczej oraz o projektowaniu aktów normatywnych”. Toteż nie kwestionując ww. rozstrzygnięcia, zwłaszcza w oparciu o wcześniejszy wyrok NSA (od którego WSA w Warszawie, w składzie orzekającym w tej sprawie, zdaje się abstrahować) trudno uznać, aby miało ono przesądzające znaczenie z punktu widzenia analizowanego stanu faktycznego (także w kontekście wskazywanej wyżej informacji odnośnie, poprzedzających skierowany do Ministra Sprawiedliwości wniosek, doniesień medialnych dotyczących ukończenia prac nad opracowaniem projektu ustawy).

<sup>7</sup> wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 czerwca 2012 r., w sprawie o sygn. akt I OSK 666/12.

