



Warszawa, 21-03-2025 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

VII.6060.91.2024.MP

Pan

Wojciech Legawiec

Prezes Agencji Restrukturyzacji

i Modernizacji Rolnictwa

Centrala ARiMR

ul. Poleczki 33

02-822 Warszawa

Szanowny Panie Prezesie,

w związku z prowadzonym przez Rzecznika Praw Obywatelskich postępowaniem wyjaśniającym w sprawie z wniosku Pana [REDAKTOWANE], który zasygnalizował możliwe nieprawidłowości w zakresie realizacji złożonego przez niego do Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (dalej: ARiMR lub Agencja) wniosku o udostępnienie informacji publicznej z 30 lipca 2024 r., uprzejmie informuję, że analiza odpowiedzi udzielonych Wnioskodawcy wskazuje po pierwsze na naruszenie prawa Wnioskodawcy do dostępu do informacji publicznej, a po drugie na przyjęcie przez Agencję praktyki szerokiego klasyfikowania dokumentów wykorzystywanych w praktyce funkcjonowania Agencji, które są nośnikami informacji publicznej, jako dokumentów wewnętrznych, co negatywnie kształtuje zakres rzeczywistego dostępu do zawartych w nich informacji mających walor informacji publicznej. Dlatego pragnę zwrócić uwagę Pana Prezesa na następujące kwestie.

Wniosek Pana ██████████ dotyczył udostępnienia „dodatkowych dokumentów (szczegółowe instrukcje, zalecenia, procedury, wytyczne oceny przedsięwzięć) stworzonych i stosowanych przez ARiMR do oceny wniosków o przyznanie płatności z zakresu KPO, działania A1.4.1 Inwestycje na rzecz dywersyfikacji i skracania łańcucha dostaw produktów rolnych i spożywczych oraz budowy odporności podmiotów uczestniczących w łańcuchu: tzw. Centra dystrybucyjne, Małe przetwórstwo oraz Rolnictwo 4.0”.

Dokumenty, których udostępnienia domagał się od ARiMR Pan ██████████ w praktyce funkcjonowania ARiMR przesądząją o kierunku działania ARiMR w procedurze oceny wniosków o przyznanie płatności z zakresu KPO, ze względu na fakt, że ukierunkowują one ocenę tych wniosków.

W odniesieniu do powyższego przypomnienia wymaga, że w odpowiedzi udzielonej Wnioskodawcy w dniu 9 sierpnia 2024 r. (znak: DPiZP-WSWIP.0163.57.2024.SD) podniesiono, że żądana przezeń informacja nie stanowi informacji publicznej, ponieważ dotyczy dokumentów o charakterze wewnętrznym. W dalszej części pisma powołano się na wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 6 września 2022 r. (sygn. III OSK 1588/21), w którym od „dokumentów urzędowych”, o których mowa w art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2022 r. poz. 902; dalej: u.d.i.p.), odróżniono „dokumenty wewnętrzne”¹.

Kluczowa dla oceny przedmiotowej sprawy staje się zatem definicja opisowa „dokumentu wewnętrznego”, która w procedurze rozpatrywania wniosku o udostępnienie informacji publicznej przyjętej przez ARiMR, z niejasnych przyczyn jest odmienna od definicji wypracowanej i uszczegóławianej w orzecznictwie sądów administracyjnych, w toku kontroli działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem.

Naczelny Sąd Administracyjny w ww. wyroku w sprawie o sygn. III OSK 1588/21, wykorzystanym także przez ARiMR, przypomniał, że „Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 13 listopada 2013 r., sygn. akt P 25/12 stwierdził, że z szerokiego zakresu przedmiotowego informacji publicznej wyłączeniu podlegają treści zawarte w dokumentach wewnętrznych, rozumiane jako informacje o charakterze roboczym (zapiski, notatki), które zostały utrwalone w formie tradycyjnej lub elektronicznej i

¹ Późniejsza skarga Pana ██████████ z dnia 13 sierpnia 2024 r., wniesiona do Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi – którą zgodnie z ustawą z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2024 r. poz. 572) przekazano do ARiMR – pismem z 17 września 2024 r. (znak: DKW.051.1.2024.MM) uznana została za niezasadną.

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. Od «dokumentów urzędowych» w rozumieniu art. 6 ust. 2 u.d.i.p. odróżnia się zatem «dokumenty wewnętrzne» służące wprawdzie 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. Również w orzecznictwie sądów administracyjnych reprezentowany jest pogląd, że nie wszystkie dokumenty wewnętrzne stanowią informację publiczną. Część z nich wprawdzie służy realizacji jakiegoś zadania publicznego, ale nie przesądzają one o kierunku działania organu w konkretnej sprawie. Dokumenty, które służą gromadzeniu i wymianie informacji oraz uzgadnianiu stanowisk i poglądów, jednak nie są w żadnej mierze wiążące dla organu, ewentualnie mają jedynie charakter organizacyjny i porządkowy, nie podlegają udostępnieniu w trybie u.d.i.p. Założeniem ustawy o dostępie do informacji publicznej było zapewnienie w drodze dostępu do informacji publicznej społecznej kontroli nad działalnością m.in. organów administracji publicznej (por. wyrok NSA z dnia 4 sierpnia 2015 r. I OSK 1645/14, LEX nr 1770329). Cel ten winien być każdorazowo uwzględniany przy ocenie czy dana informacja ma charakter informacji publicznej”.

Warto jednocześnie przytoczyć inny fragment uzasadnienia ww. wyroku NSA, w którym wyjaśniono, że „kwestia zewnętrznego charakteru pisma ma znaczenie jedynie przy rozstrzygnięciu o tym, czy pismo to jest dokumentem urzędowym w rozumieniu art. 6 ust. 2 u.d.i.p. Należy potwierdzić, że zgodnie z powołanym przepisem «zewnętrzność» pisma, rozumiana jako skierowanie go do innego podmiotu, lub złożenie do akt sprawy, stanowi cechę definicyjną dokumentu urzędowego. Nie oznacza to jednak, że każde pismo, które nie cechuje się tak rozumianą zewnętrżnością jest dokumentem wewnętrżnym. Nieskierowanie pisma do podmiotu spoza struktur organizacyjnych jego autora dowodzi wyłącznie tego, że nie mamy do czynienia z dokumentem urzędowym, nie przesądza zaś o tym, że nie jest ono nośnikiem informacji publicznej. O tym decyduje jego treść. O zakwalifikowaniu określonej informacji, jako podlegającej udostępnieniu w rozumieniu u.d.i.p., decyduje kryterium rzeczowe, tj. treść i charakter informacji – wyrok NSA z 21 kwietnia 2022 r., sygn. III OSK 3032/21. Nie każdy dokument zawierający informację publiczną jest dokumentem urzędowym i nie każdy dokument niebędący dokumentem urzędowym jest dokumentem wewnętrżnym. Dokument urzędowy jest wyłącznie jedną z form

inkorporacji informacji publicznej. Dowodzi tego struktura treści art. 3 i art. 6 u.d.i.p., która dokumenty urzędowe traktuje jako jedną z form informacji publicznej – art. 3 ust. 1 pkt 2 i art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a u.d.i.p. Pismo Prokuratora Krajowego z [...] lipca 2018 roku zawiera treść, która stanowi informację publiczną, a fakt, iż pismo to nie zostało skierowane do podmiotów spoza struktur prokuratury nie może pozbawiać jej tego charakteru”.

Z tych wszystkich przyczyn – ujmując rzecz krócej – sam fakt braku „zewnętrznego” charakteru jakiegoś dokumentu nie pozbawia go automatycznie statusu dokumentu zawierającego informację publiczną. Pozbawia go jedynie statusu „dokumentu urzędowego” w rozumieniu art. 6 ust. 2 u.d.i.p. Jeśli zaś chodzi o „dokument wewnętrzny”, to określony dokument nie posiada statusu takowego, o ile przesądza on o kierunku działania organu w danej sprawie. W takim wypadku nie można więc mówić o dokumencie wewnętrznym. Wynika to wprost z przypomnianego przez NSA fragmentu uzasadnienia wyroku TK w sprawie o sygn. P 25/12.

Mając na uwadze powyższe, działając na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2024 r. poz. 1264 ze zm.) — zwracam się z uprzejmą prośbą o przedstawienie informacji na temat aktualnej praktyki Agencji w odniesieniu do rozpatrywania wniosków podobnych, a dotyczących udostępnienia dokumentów stworzonych i stosowanych przez ARiMR do oceny wniosków o przyznanie płatności z KPO, w szczególności liczby takich wniosków załatwionych poprzez ocenę, że żądanie nie obejmuje informacji publicznej.

Niezależnie od powyższego, pragnę wskazać, że w ocenie RPO aktualna pozostaje potrzeba udostępnienia informacji publicznej, o którą zwrócił się Pan [REDAKTOWANE]

Z poważaniem

Stanisław Trociuk

Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

/-wydano i podpisano elektronicznie/

Do wiadomości:

— Wnioskodawca (skrytka ePUAP)