



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa,

Adam Bodnar

VII.6060.42.2017.MKS

Naczelnny Sąd Administracyjny
ul. Boduena 3/5
00-011 Warszawa

Skarżący:
Minister Sprawiedliwości

Strona:
Polskie Towarzystwo Prawa
Antydyskryminacyjnego

Uczestnik postępowania:
Rzecznik Praw Obywatelskich

(adresy w aktach sprawy)

sygn. akt I OSK 416/18

Pismo procesowe Rzecznika Praw Obywatelskich

Działając na podstawie art. 184 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.) wnoszę o oddalenie skargi kasacyjnej Ministra Sprawiedliwości z dnia 29 grudnia 2017 r. wniesionej od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 16 listopada 2017 r. o sygn. II SAB/Wa 306/17.

Uzasadnienie

Wyrokiem z dnia 16 listopada 2017 r., sygn. akt II SAB/Wa 306/17 WSA w Warszawie uwzględnił skargę Polskiego Towarzystwa Prawa Antydyskryminacyjnego (dalej jako: PTPA) na bezczynność Ministra Sprawiedliwości. Sprawa dotyczyła wniosku PTPA o udostępnienie informacji publicznej w postaci projektu 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). Do postępowania w tej sprawie przystąpił również Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej jako: RPO), popierając argumenty PTPA prezentowane w skardze na bezczynność.

Zaskarżonym w niniejszym postępowaniu wyrokiem WSA w Warszawie zobowiązał Ministra Sprawiedliwości do rozpatrzenia wniosku PTPA o udostępnienie informacji publicznej i stwierdził, że bezczynność organu nie miała miejsca z rażącym naruszeniem prawa. WSA w Warszawie zgodził się z argumentami PTPA oraz RPO i uznał, że żądany dokument zawiera informacje publiczne – ponieważ dotyczy zamierzonych działań władz publicznych w zakresie polityki zagranicznej (przedstawienie stanowiska Polski na forum międzynarodowym) i wewnętrznej (skutków wypowiedzenia Konwencji dla prawa krajowego), o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2016 r., poz. 1764 ze zm.; dalej jako: u.d.i.p.) – a zatem podlega udostępnieniu w trybie u.d.i.p. Ponadto, wbrew twierdzeniom organu, WSA wskazał, że nie można uznać, iż projekt wypowiedzenia Konwencji jest dokumentem wewnętrznym. Jak stwierdził Sąd, „projekt wniosku o wypowiedzeniu Konwencji [...] wyszedł z fazy konsultacji wewnątrz Ministerstwa Sprawiedliwości i został przekazany na zewnątrz do konsultacji z innymi resortami, a zatem ujawnione zostało na zewnątrz w oficjalnym trybie legislacyjnym stanowisko Ministra – członka Rady Ministrów. Trudno więc uznać, że jest to nadal wewnętrzny tryb konsultacyjny”.

Od powyższego wyroku skargę kasacyjną złożył Minister Sprawiedliwości, wnosząc o uchylenie wyroku w całości i przekazanie sprawy Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie do ponownego rozpoznania. Minister Sprawiedliwości zarzucił przedmiotowemu wyrokowi naruszenie 1) przepisów prawa materialnego, tj.: art. 1 ust. 1 oraz art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej w związku z art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji RP; 2) przepisów postępowania, które mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy tj. art. 3 § 1 i 2, art. 1 § 2 w zw. z art. 149 § 1 pkt 1 i § 1a ustawy – Prawo o postępowaniu przed

sądami administracyjnymi oraz art. 133 § 1 w związku z art. 141 § 4 p.p.s.a., a także art. 141 § 4 p.p.s.a.

Zdaniem Rzecznika, zarzuty postawione w skardze kasacyjnej są niezasadne i nie zasługują na uwzględnienie.

1. Zarzut naruszenia prawa materialnego przez błędną wykładnię art. 1 ust. 1 oraz art. 6 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. w związku z art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji RP.

Organ wskazuje, że w wyniku błędnej wykładni powyższych przepisów „Sąd uznał, że wstępny projekt wniosku o wypowiedzenie Konwencji stanowi informację publiczną, podczas gdy projekt ten nie stanowił żadnego elementu procesu legislacyjnego, gdyż był dopiero na etapie opracowywania i mógł podlegać zmianom, a prowadzone konsultacje mogły doprowadzić nawet do zaprzestania prac – co w niniejszej sprawie miało miejsce, a w efekcie czego żądany do udostępnienia projekt wniosku właśnie nie powstał”. Uzasadnienie tego zarzutu organ sprowadza zatem do wykazania, że dokument będący przedmiotem wniosku o udostępnienie informacji publicznej nie jest dokumentem urzędowym podlegającym udostępnieniu w trybie u.d.i.p., gdyż nie jest uzgodnionym stanowiskiem Rządu, a zatem nie ma charakteru informacji publicznej. Jak twierdzi organ, „był to wewnętrzny dokument, który powstał w celu wypracowania wstępnego stanowiska Rady Ministrów”, „rząd nie prowadził prac nad wypowiedzeniem Konwencji”, „nie uzyskał on ostatecznego kształtu, a więc nie został zmaterializowany, jako realny i samodzielny byt, tj. informacja publiczna”.

Odnosząc się do tego zarzutu należy podkreślić, że przedmiotem wniosku PTPA jest projekt wniosku o wypowiedzenie Konwencji, który został sporządzony przez członka Rady Ministrów - Ministra Sprawiedliwości. Co istotne dokument ten został przekazany w trybie § 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.; dalej jako: Regulamin RM), a zatem w oficjalnym trybie legislacyjnym, do konsultacji z innymi resortami. Żądany dokument jest więc dokumentem urzędowym będącym oficjalnym stanowiskiem Ministra Sprawiedliwości, który dotyczył realizacji jego zadań publicznych dotyczących

wypowiedzenia Konwencji stambulskiej (art. 7 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 o Radzie Ministrów; Dz. U. z 2012 r., poz. 392 ze zm.). Potwierdzeniem podjętych działań przez Ministra Sprawiedliwości w zakresie wypowiedzenia Konwencji stambulskiej jest natomiast korespondencja między Ministrem Sprawiedliwości a Rzecznikiem Praw Obywatelskich, z której wynika, że Ministerstwo „w końcu miesiąca listopada rozesłało wstępny projekt wniosku o wypowiedzenie wymienionej konwencji do konsultacji międzyresortowych”. Również 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” (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>).

Wniosek PTPA o udostępnienie projektu wniosku o wypowiedzeniu Konwencji dotyczy więc dokumentu urzędowego w rozumieniu art. 6 ust. 2 u.d.i.p., zawierającego informacje publiczne, które odnoszą się do zamierzonych działań władzy publicznej w zakresie polityki zagranicznej i wewnętrznej a także informacje o projektowaniu aktów normatywnych – tj. informacji, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. Nie mniej jednak należy w tym miejscu wskazać, że z art. 6 ust. 1 pkt 4 u.d.i.p. wynika, że informację publiczną stanowią nie tylko dokumenty urzędowe, ale również stanowiska w sprawach publicznych zajęte przez organy władzy publicznej i przez funkcjonariuszy publicznych w rozumieniu przepisów Kodeksu karnego, treść innych wystąpień i ocen dokonywanych przez organy władzy publicznej bądź informacja o stanie państwa, samorządów i ich jednostek organizacyjnych.

Wbrew twierdzeniom organu, nie ma przy tym znaczenia, że prace nad przedmiotowym dokumentem nie zostały zakończone (a zatem, że żądany dokument nie jest uzgodnionym stanowiskiem Rządu). Istotne jest bowiem to, że przygotowany projekt wniosku powstał w Ministerstwie Sprawiedliwości i służył realizacji zadań publicznych tego organu, a następnie został przekazany podmiotom zewnętrznym w celu konsultacji. Na tym etapie prac przedkładane projekty aktów prawnych podlegają zaś ujawnieniu. Jak

wskazywał NSA w wyroku z dnia 10 stycznia 2014 r., sygn. akt I OSK 2213/13, „ustawa mówi o "projektowaniu aktów normatywnych", a nie o "projektach aktów normatywnych". Oznacza to, że nie chodzi tu o projekty, nad którymi prace legislacyjne zakończyły się, lecz o sam fakt prac nad treścią projektów. Zakres informacji podawanych w związku z pracami nad projektem aktu normatywnego, obejmuje nie tylko podanie informacji, że takie prace mają miejsce, ale również powinien obejmować szczegółowe dane dotyczące zakresu przedmiotowego lub tekstu projektu, osób odpowiedzialnych za pracę nad projektem, a także udostępnienie, jeżeli jest to możliwe, treści ustaleń bądź założeń projektu” (por. M. Bernaczyk, M. Jabłoński, K. Wygoda, *Biuletyn informacji publicznej. Informatyzacja administracji*, Wrocław 2005, s. 169-170; por. też wyrok WSA w Warszawie z 18 listopada 2004 r., sygn. akt II SAB/Wa 166/04). Jak wynika z powyższego wyroku, 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 różne organy i skonfrontować zakres ewentualnych rozbieżności pomiędzy propozycjami tych zmian, a finalnym projektem ustawy złożonym przez Rząd.

Tym samym prawidłowe są ustalenia WSA dokonane w rozpatrywanej sprawie, zgodnie z którymi projekt wniosku o wypowiedzenie Konwencji stambulskiej sporządzony przez Ministra Sprawiedliwości zawiera informację publiczną, która podlega udostępnieniu w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej. Należy bowiem podkreślić, że zgodnie z art. 61 Konstytucji RP prawo do informacji publicznej obejmuje prawo do informacji o działalności podmiotów wskazanych w Konstytucji RP. Co istotne, jak wskazywał w zaskarżonym wyroku Sąd „dla społecznej oceny racjonalności takich działań ze strony władz publicznych koniecznym jest zapoznanie się z treścią projektu. Taka ocena pozwala bowiem skontrolować przez Polaków na ile podjęte działania były przemyślane, oparte o analizy i ewentualne opinie ośrodków naukowych oraz jakie skutki są przewidywane w sytuacji, gdy Polska wycofa się z przestrzegania postanowień podpisanego aktu prawa międzynarodowego. W ten sposób obywatele mogą dowiedzieć się jak funkcjonuje jeden z ważnych resortów i podjąć w tym zakresie w przyszłości racjonalne decyzje w procesie wyborów”.

Odnosząc się natomiast do stanowiska organu, że żądany dokument jest dokumentem wewnętrznym niepodlegającym udostępnieniu w trybie u.d.i.p., trzeba podkreślić, że w orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się, że dokumentem wewnętrznym jest dokument, 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 (por. wyrok NSA z dnia 18 sierpnia 2010 r., sygn. akt I OSK 851/10, tak też w wyrokach NSA: z dnia 17 października 2010 r., o sygn. akt: I OSK 674/13, sygn. akt I OSK 952/13, CBOSA). Cechą dokumentów wewnętrznych jest bowiem to, że nie zostają bezpośrednio wykorzystane w szeroko rozumianym procesie decyzyjnym (por. P. Szustakiewicz, *Problemy dostępu do informacji publicznej na tle orzecznictwa sądów administracyjnych*, „Samorząd Terytorialny”, 2015, nr 4, s. 62; I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 24, 206-208). Natomiast, jak prawidłowo wskazał WSA rozpatrujący niniejszą sprawę, „projekt wniosku o wypowiedzeniu Konwencji wyszedł z fazy konsultacji wewnątrz Ministerstwa Sprawiedliwości i został przekazany na zewnątrz do konsultacji z innymi resortami, a zatem ujawnione zostało na zewnątrz w oficjalnym trybie legislacyjnym stanowisko Ministra – członka Rady Ministrów. Trudno więc uznać, że jest to nadal wewnętrzny tryb konsultacyjny”.

Nie znajdują również zastosowania w analizowanej sprawie, przywoływane przez organ na potwierdzenie tezy o wewnętrznym charakterze przedmiotowego dokumentu, wyroki sądów administracyjnych, gdyż odnoszą się one do innego stanu faktycznego. Wyrok NSA z dnia 15 grudnia 2016 r. I OSK 1017/15 dotyczył udostępnienia zaleceń przekazywanych przez pracownika gminy w formie mailowej wykonawcy umowy. NSA uznał w tej sprawie, że informacjom tym brakuje przymiotu oficjalności, dlatego mają one charakter dokumentów wewnętrznych. Również inne przywoływane przez organ orzeczenia dotyczą informacji, której nie można przypisać charakteru oficjalności, tj.: zapisowi posiedzenia (sprawa o sygn. akt I OSK 1725/14), korespondencji mailowej (sprawy o sygn. I OSK 1017/15, I OSK 1203/12), wewnętrznej korespondencji urzędowej (sprawa o sygn. I OSK 707/10), opinii i ekspertyz (sprawa o sygn. I OSK 2130/11), materiałom wykonanym

w toku szkolenia (sprawa o sygn. I OSK 1883/14), notatkom z narad (sprawa o sygn. akt. I OSK 717/13), protokołowi z posiedzenia organu wewnętrznego działającego w ramach urzędu (sprawa o sygn. I OSK 1416/15). Odnosząc się także do wskazywanego w skardze kasacyjnej wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 listopada 2013 r., o sygn.. akt P 25/12, należy zauważyć, że Trybunał w wyroku tym 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 (por.: 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 stanowiącego oficjalne stanowisko Ministra Sprawiedliwości przekazanego do podmiotu zewnętrznego w celu dokonania konsultacji, nie jest więc dokumentem roboczym, czy wewnętrznym w znaczeniu wskazywanym w powyższych orzeczeniach.

Tym samym, w ocenie Rzecznika, przyjęcie przez organ w niniejszej sprawie, że żądany dokument ma charakter dokumentu wewnętrznego, o którym mowa w przytaczanych orzeczeniach sądów administracyjnych i nieudostępnienie go, nie znajduje w nich potwierdzenia. Takie działanie organu prowadzi zaś do ograniczenia dostępu do informacji publicznej, a tym samym do naruszenia art. 61 Konstytucji RP. W tym miejscu należy również zwrócić uwagę, że wykreowanie w orzecznictwie sądowym znaczenia „dokumentu wewnętrznego” spowodowało, że pomimo braku podstawy prawnej w Konstytucji RP i ustawach, umożliwiono podmiotom zobowiązanym do udzielenia informacji publicznej ograniczanie dostępu do wielu informacji, a skarga kasacyjna w niniejszej sprawie jest przykładem próby skorzystania z takiej koncepcji.

Wbrew twierdzeniom skargi kasacyjnej zaskarżony wyrok nie naruszył zatem art. 1 ust. 1 oraz art. 6 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p w zw. z art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji RP.

2. Zarzut naruszenia przepisów postępowania, tj. art. 3 § 1 i 2 p.p.s.a., art. 1 § 2 p.p.s.a. w zw. z art. 149 § 1 pkt 1 i § 1a p.p.s.a.

W konsekwencji powyższych ustaleń jako bezzasadny należy uznać zarzut naruszenia przez Sąd art. 3 § 1 i 2 p.p.s.a., art. 1 § 2 p.p.s.a. w zw. z art. 149 § 1 pkt 1 i § 1a p.p.s.a. Należy wskazać, że WSA, oceniając żądane dokumenty jako zawierające informację publiczną, konsekwentnie zobowiązał organ w trybie art. 149 § 1 pkt 1 p.p.s.a. do udostępnienia tych dokumentów.

Odnosząc się natomiast do twierdzeń organu, że „w okolicznościach faktycznych sprawy, tj. w braku istnienia projektu wniosku o wypowiedzenie Konwencji, czyli dokumentu o walorze dokumentu urzędowego, nie można zobowiązać organu do udostępnienia czegoś, co faktycznie nie istnieje, jak to uczynił Sąd, naruszając w ten sposób powołane przepisy postępowania”, należy jeszcze raz podkreślić, że takim twierdzeniem organu przeczy korespondencja prowadzona przez Rzecznika Praw Obywatelskich z Ministrem Sprawiedliwości i z Pełnomocnikiem Rządu do spraw Społeczeństwa Obywatelskiego i Równego Traktowania. Z korespondencji tej wynika bezsprzecznie, że Minister Sprawiedliwości podjął prace nad wypowiedzeniem Konwencji stambulskiej, a także okoliczność, że w tym celu został przygotowany projekt wniosku o wypowiedzenie Konwencji, który następnie został przekazany do uzgodnień międzyresortowych. Przedmiotowy dokument był przecież w posiadaniu chociażby Pełnomocnika Rządu do spraw Społeczeństwa Obywatelskiego i Równego Traktowania (zob. pismo z dnia 23 grudnia 2016 r. dostępne na stronie internetowej RPO). Ten dokument jest przedmiotem wniosku PTPA. Nie można natomiast zgodzić się z oceną organu co do charakteru przedmiotowego dokumentu jako dokumentu wewnętrznego niepodlegającego udostępnieniu w trybie u.d.i.p, skoro stanowi on oficjalne stanowisko Ministra Sprawiedliwości w sprawie wypowiedzenia Konwencji stambulskiej.

Należy zatem stwierdzić, że WSA rozpatrujący niniejszą sprawę nie miał wątpliwości co do uznania żądanego dokumentu za informację publiczną, a więc prawidłowo Sąd ocenił, że skoro organ nie udostępnił żądanego dokumentu pozostawał on w bezczynności.

Nie można tym samym zgodzić się z argumentami wskazanymi w skardze kasacyjnej, że zaskarżony wyrok naruszył art. 3 § 1 i 2 p.p.s.a., art. 1 § 2 p.p.s.a. w zw. z art. 149 § 1 pkt 1 i § 1a p.p.s.a.

3. Zarzut naruszenia przepisów postępowania, art. 133 § 1 w zw. z art. 141 § 4 p.p.s.a.

Uzasadniając zarzut naruszenia art. 133 § 1 w zw. z art. 141 § 4 p.p.s.a. organ wskazuje, że „Sąd zacytował i uwzględnił do rozważań w sprawie fragmenty obu pism [Podsekretarza Stanu w MS i pisma Zastępcy Dyrektora Biura w MS], pomijając te części korespondencji, których wzięcie pod uwagę zdeterminowałby inny tok rozumowania Sądu w sprawie”. Organ wskazywał przy tym na fragment pisma z którego wynika, że „nie została wypracowana ostateczna wersja wniosku i wypowiedzenie wymienionej Konwencji” wskazując, że „sąd pominął powyżej zacytowany fragment, który jasno przedstawia fakt, iż nie było projektu wniosku wypowiedzenia przedmiotowej Konwencji”. Przytacza także fragment drugiego pisma, z którego wynika, że „takie prace nie są przewidziane w rządowych planach legislacyjnych” dowodząc, że „już z cytowanej odpowiedzi na wniosek wynikało, że teoria o istnieniu projektu wniosku o wypowiedzenie Konwencji nie znajduje potwierdzenia w rzeczywistości”.

Odnosząc się do tego zarzutu należy jednak zauważyć, że w niniejszej sprawie nie mamy do czynienia z abstrakcyjnym dokumentem, którego istnienie próbuje kwestionować organ. Żądane informacje nie dotyczą abstrakcyjnych planów władzy publicznej w zakresie wypowiedzenia Konwencji stambulskiej, lecz sfery faktów - dokumentów będących w posiadaniu Ministra Sprawiedliwości, świadczących o podjętych działaniach w zakresie wypowiedzenia Konwencji. Cytowane przez organ fragmenty pism temu nie przeczą, potwierdzają zaś, że Ministerstwo Sprawiedliwości podjęło w tym kierunku działania oraz że prace te nie zostały zakończone. Jak już to było wyżej wskazywane, w rozpatrywanej sprawie nie ma jednak znaczenia okoliczność niekontynuowania prac nad projektem wypowiedzenia Konwencji. Ważne jest bowiem to, że prace dotyczące wypowiedzenia konwencji były przedmiotem działania Ministra Sprawiedliwości i w efekcie tych prac powstał oficjalny projekt wypowiedzenia Konwencji, który następnie został przekazany w trybie określonym w § 3 Regulaminu RM do konsultacji z innymi resortami.

Dodatkowo należy wskazać, że zgodnie z art. 133 § 1 p.p.s.a. sąd administracyjny wydaje wyrok po zamknięciu rozprawy, na podstawie akt sprawy. Podstawą orzekania jest więc materiał dowodowy zgromadzony przez organy administracji w toku postępowania

administracyjnego. Należy jednak zauważyć, że z uzasadnienia wyroku wynika, że Sąd wziął pod uwagę stanowisko MS i tą jego część z której wynikało, że „zapadła decyzja o wstrzymaniu wszelkich prac analitycznych w tym zakresie [w zakresie prac nad wypowiedzeniem Konwencji]”, (zob. str. 2 uzasadnienia wyroku). Tym samym należy uznać, że Sąd rozpatrując niniejszą sprawę wziął pod uwagę cały materiał dowodowy znajdujący się w aktach sprawy.

W ocenie Rzecznika zarzut naruszenia art. 133 § 1 w zw. z art. 141 § 4 p.p.s.a sprowadza się w istocie do zakwestionowania dokonanej przez sąd wykładni prawa, a nie przepisów postępowania. Należy jednak podkreślić, że wykładnia prawa nie opiera się na dowodach, które służą ustaleniu stanu faktycznego. Dowody nie stanowią jednak składnika procesu dokonywania interpretacji normy prawnej.

A zatem, zaskarżony wyrok nie narusza 133 § 1 w zw. z art. 141 § 4 p.p.s.a.

4. Zarzut naruszenia przepisów postępowania, tj. art. 141 § 4 p.p.s.a.

W przekonaniu Ministra Sprawiedliwości, WSA rozpatrujący niniejszą sprawę naruszył art. 141 § 4 p.p.s.a. „poprzez lakoniczne i ogólnikowe uzasadnienie wyroku, pozbawione wymaganej w okolicznościach tej sprawy pogłębionej analizy pojęcia dokumentu wewnętrznego”. Organ wskazywał także, że „powołanie się przez Sąd na wybrane orzeczenie Naczelnego Sądu Administracyjnego z 18.10.2010 roku oraz odesłanie do dwóch innych wyroków NSA (prawidłowa data obu wyroków - 17.10.2013 r.) nieadekwatnych do stanu faktycznego niniejszej sprawy (dotyczą danych dotyczących kontroli przewozów) również wskazuje na powierzchowną analizę sprawy przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie”.

Odnosząc się do tego zarzutu należy wskazać, że przywołane przez Sąd orzeczenia miały na celu potwierdzenie tezy o braku podstaw do uznania żądanego dokumentu za dokument wewnętrzny. WSA przypomniał orzecznictwo sądów administracyjnych z których wynika, że dokument wewnętrznym jest dokument, który nie jest skierowany do podmiotów zewnętrznych. Natomiast, jak wskazał WSA w niniejszej sprawie, „projekt wniosku o wypowiedzeniu Konwencji wyszedł z fazy konsultacji wewnątrz Ministerstwa Sprawiedliwości i został przekazany na zewnątrz do konsultacji z innymi resortami”.

Dodatkowo Sąd dowodził, że „nawet, gdyby przyjąć, iż dokument, o którego udostępnienie wystąpił skarżący byłby uznany za dokument wewnętrzny, nie oznacza, że nie można go udostępnić, ponieważ dokument wewnętrzny, jeżeli zawiera dane publiczne w rozumieniu art. 1 ust. 1 u.d.i.p. – podlega udostępnieniu”.

Przytaczane zaś przez organ orzeczenia dotyczą innego stanu faktycznego i dlatego nie mogą mieć zastosowania w niniejszej sprawie (zob. analizę wskazywanych orzeczeń na str. 6 niniejszego stanowiska RPO).

Ponadto trzeba zwrócić uwagę, że zgodnie z art. 141 § 4 p.p.s.a. uzasadnienie wyroku powinno zawierać zwięzłe przedstawienie stanu sprawy, zarzutów podniesionych w skardze, stanowisk pozostałych stron, podstawę prawną rozstrzygnięcia oraz jej wyjaśnienie. Jeżeli w wyniku uwzględnienia skargi sprawa ma być ponownie rozpatrzona przez organ administracji, uzasadnienie powinno ponadto zawierać wskazania co do dalszego postępowania. Jak wynika z uchwały składu 7 sędziów NSA z dnia 15 lutego 2010 r., sygn. II FPS 8/09, art. 141 § 4 p.p.s.a. może stanowić samodzielną podstawę kasacyjną, jeżeli uzasadnienie orzeczenia wojewódzkiego sądu administracyjnego nie zawiera stanowiska, co do stanu faktycznego przyjętego za podstawę zaskarżonego rozstrzygnięcia.

W ocenie RPO, uzasadnienie zaskarżonego wyroku spełnia przesłanki określone w art. 141 § 4 p.p.s.a. Sąd odniósł się do stanu faktycznego sprawy, przedstawił podstawę prawną rozstrzygnięcia oraz dokonał interpretacji norm prawa materialnego. Wyraził jednak pogląd, z którym nie zgadza się skarżący, tj. że projekt wypowiedzenia Konwencji, przygotowany przez MS, stanowi informację publiczną, okoliczność ta nie może być jednak zakwalifikowana jako naruszenie art. 141 § 4 p.p.s.a. Nie można bowiem kwestionować prawidłowości uzasadnienia wyroku tylko dlatego, że skarżący kasacyjnie nie zgadza się z poglądem Sądu pierwszej instancji.

Tym samym nie można zgodzić się z twierdzeniami organu o naruszeniu art. 141 § 4 p.p.s.a przez Sąd.