

Julia Pitera

JJP-574-31(6)/08

**Pan
Janusz Kochanowski
Rzecznik Praw Obywatelskich**

Warszawa, 8 lutego 2008 r.
BIURO RZECZNIKA
PRAW OBYWATELSKICH
WPL. 2008 -02- 11
ZAL. NR 1122526

RPO-577226/07

Szanowny Panie Rzeczniku,

W nawiązaniu do pisma z 28 stycznia 2008 r., zawierającego ponowną prośbę o udostępnienie opracowanego przeze mnie materiału, uprzejmie wyjaśniam, co następuje.

Na podstawie art. 13 i 17 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich Rzecznik ma prawo m.in. żądać złożenia wyjaśnień, przedstawienia akt każdej sprawy prowadzonej przez naczelne i centralne organy administracji państwowej oraz organy administracji rządowej, a organ, organizacja lub instytucja, do których zwróci się Rzecznik, obowiązane są z nim współdziałać i udzielać mu pomocy, a w szczególności zapewniać dostęp do akt i dokumentów na zasadach określonych w art. 13 oraz udzielać Rzecznikowi żądanych przez niego informacji i wyjaśnień, w tym także dotyczących podstawy prawnej i faktycznej rozstrzygnięć.

Z analizy art. 13 wynika jednoznacznie, iż Rzecznik ma prawo dostępu do akt sprawy prowadzonej przez wymienione w tym przepisie podmioty. Analiza zwrotów „akta sprawy” oraz „organy” prowadzi do wniosku, że stosowne żądanie Rzecznika uzasadnione może być w sytuacji prowadzenia sprawy przez upoważniony do tego organ administracyjny lub inny, korzystający z prawnego przymiotu organu, na podstawie przepisów prawa i w toku sformalizowanego postępowania, które w efekcie może dotyczyć wolności i praw człowieka i obywatela (art. 8 ustawy o RPO). Takie rozumienie tego przepisu potwierdza stanowisko doktryny, zgodnie z którym: „...Rzecznik powinien wskazać, które okoliczności z punktu widzenia zarzutów zawartych w skardze obywatela są istotne i wymagają wyjaśnienia. Celem postępowania wyjaśniającego nie jest bowiem uzyskanie jak największej informacji o sprawie, lecz ustalenie, czy w toku załatwiania sprawy przez właściwy organ nastąpiło naruszenie wolności lub praw.” (Komentarz do art. 13 ustawy o RPO, S. Trociuk, LEX/el 2007).

Tymczasem działania podejmowane przez Pełnomocnika Rządu ds. Opracowania Programu Zapobiegania Nieprawidłowościom w Instytucjach Publicznych, określone w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 27 listopada 2007 r., nie mają charakteru indywidualnych spraw i postępowań, a raczej działań systemowych polegających na opracowywaniu planów, programów i projektów aktów prawnych i zmian organizacyjnych. Podkreślenia wymaga, że zakres możliwych działań Rzecznika podejmowanych na podstawie art. 13 jest zamknięty.

Natomiast odwołanie w art. 17 ustawy o RPO do obowiązku współdziałania i udzielania pomocy Rzecznikowi, w szczególności zapewniania dostępu do akt i dokumentów na zasadach określonych w art. 13 zawiera przykładowo wymienione formy pomocy oraz

posługuje się innym niż używany przez art. 13 zwrotem, a mianowicie „akta i dokumenty”. Przepis ten należy rozumieć po pierwsze w kontekście art. 13 ustawy, a zatem konkretnej sprawy prowadzonej przez właściwy organ, a po drugie, w odniesieniu do organu (instytucji) będącej dysponentem danego dokumentu.

W piśmie z dnia 2 stycznia 2007 r. informuje Pan Rzecznik, że podjął działania m.in. w sprawach zabezpieczenia przez CBA dokumentacji medycznej pacjentów szpitala MSWiA oraz czynności operacyjnych podejmowanych przez CBA w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Na podstawie art. 17 ustawy Rzecznik Praw Obywatelskich ma prawo zwracać się do organu, organizacji lub instytucji o pomoc i współdziałanie w tym zakresie. Nadal jednak rozstrzygnięcia wymaga kwestia określenia przedmiotu żądania. Wprawdzie, zarówno ustawa o RPO, jak i Ustawa Zasadnicza posługują się pojęciem dokumentu szerszym niż np. ustawa o dostępie do informacji publicznej, która używa i definiuje sformułowanie „dokument urzędowy”, niemniej jednak w przypadku jednostki obsługującej Prezesa Rady Ministrów, jaką jest Kancelaria Prezesa Rady Ministrów mówienie o dokumentach bez dookreślenia ich urzędowego charakteru nie wydaje się uzasadnione i prawnie dopuszczalne. Do uznania bowiem określonego dokumentu, a zatem zbioru danych za wytworzony przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów niezbędne są co najmniej oznaczenia wskazujące na jego pochodzenie, w szczególności numer pisma, podpis uprawnionych pracowników Kancelarii oraz zarejestrowanie dokumentu w systemie obiegu dokumentów Kancelarii.

W innym przypadku dokument nie posiada znamion wskazujących na jego powiązanie z Kancelarią Prezesa Rady Ministrów, co może powodować przypisywanie dokumentom innym niż kancelaryjne przymiotu de facto urzędowych. Tak więc powoływanie się na art. 17 w związku z art. 13 ustawy o RPO przy wniosku o udostępnienie „raportu” miałyby uzasadnienie jedynie wówczas, jeżeli „raport” miałby charakter dokumentu de facto urzędowego, a zatem w szczególności został sporządzony na druku KPRM, komórki organizacyjnej KPRM lub członka kierownictwa KPRM, posiadał odpowiednie oznaczenia numeracyjne i był podpisany przez funkcjonariusza publicznego, który go sporządził, a ponadto wiązał się ze „sprawą”, w której Rzecznik podjął postępowanie wyjaśniające.

Należy w tym miejscu podkreślić, iż wbrew wnioskowi, jakie można wysnuć z pisma Pana Rzecznika, uprawnienia Rzecznika wynikające z ustawy o RPO nie są tożsame z uprawnieniami wynikającymi z ustawy o dostępie do informacji publicznej, gdyż nie służą zagwarantowaniu jawności działania państwa, a jedynie wykonywaniu konstytucyjnych i ustawowych uprawnień Rzecznika. Prerogatywy w tym zakresie należy więc uznać za kompetencje sui generis, ukształtowane osobną ustawą. Z tego punktu widzenia nie jest uzasadnione łączenie tych podstaw prawnych w uzasadnieniu do żądania, choć każda z nich może być oczywiście osobną i samodzielną podstawą działania.

Zgodnie z art. 6 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej dokumentem urzędowym jest treść oświadczenia woli lub wiedzy, utrwalona i podpisana w dowolnej formie przez funkcjonariusza publicznego, w rozumieniu przepisów kodeksu karnego, w ramach jego kompetencji. O taki dokument wystąpić może każdy (art. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej), w tym także Rzecznik Praw Obywatelskich. Jednocześnie dysponent jest obowiązany do udostępnienia informacji tylko wtedy, gdy informacja ta nie funkcjonuje w obiegu publicznym - zatem powszechnie dostępne wycinki prasowe, artykuły prasowe, nagrania telewizyjne nie stanowią informacji publicznej podlegającej udostępnieniu (tak również wyrok wsA z dnia 04.08.2005 r., II SAB/Wa80/05).

Do obowiązku udostępnienia „raportu” na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej należałoby odnieść wyżej przeprowadzone rozważania w zakresie definicji dokumentu wytworzonego przez jednostkę organizacyjną administracji rządowej, jaką jest Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, jego oznaczeń, podpisów itp. W kontekście definicji dokumentu urzędowego wynikającej z art. 6 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji

publicznej, że projekt dokumentu urzędowego, nieopatrzony właściwymi oznaczeniami i podpisami, a nadto nie skierowany do innego podmiotu, ani do akt sprawy także nie stanowi dokumentu urzędowego, gdyż nie wypełnia podstawowych znamion tego dokumentu. Jego publiczne ujawnianie, przed złożeniem do akt sprawy lub skierowaniem do innego podmiotu mogłoby wprowadzić wnioskodawcę w błąd co do faktu będącego przedmiotem żądanej informacji publicznej. Fakt, iż określony materiał, którego nikt nie widział jest przedmiotem debaty w środkach masowego przekazu nie determinuje z punktu widzenia prawnego charakteru tego materiału, w szczególności jako dokumentu urzędowego.

Należy również podkreślić, iż zakres zadań Pełnomocnika określony w par. 2 rozporządzenia nie wymienia wprost „opracowania dotyczącego Centralnego Biura Antykorupcyjnego”, o którym mowa w piśmie Rzecznika, natomiast zgodnie z par. 7 tego rozporządzenia Pełnomocnik przedstawia Radzie Ministrów analizy, oceny i wnioski związane z zakresem jego działania. Pełnomocnik ds. Opracowania Programu Zapobiegania Nieprawidłowościom w Instytucjach Publicznych wykonuje bowiem swoje zadania na rzecz rządu, który go powołał, a nie samego Prezesa Rady Ministrów. Zatem podmiotem, do którego ewentualnie powinien być skierowany dokument urzędowy przez Pełnomocnika Rządu powinna być Rada Ministrów. Przedłożenie określonego materiału Prezesowi Rady Ministrów, abstrahując od wypełniania innych znamion definicyjnych dokumentu urzędowego nie wydaje się wypełniać w tym przypadku przesłanki przedłożenia „innemu podmiotowi”. Nie zostało też dowiedzione, że materiał został złożony do akt sprawy w rozumieniu ustawy, a zatem że procedowanie nad nim zostało już zakończone.

Tak więc udostępnienie materiału wymaga określenia formy, charakteru i statusu prawnego tego materiału, z punktu widzenia posiadania przez niego cech dokumentu wytworzonego w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, zgodnie z obowiązującymi procedurami i przepisami prawa, a w szczególności dokumentu urzędowego w rozumieniu ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Z wyrazami szacunku
Julia Piłko