



PK VIII TK 127.2019

SK 73/19

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku ze skargą konstytucyjną W K., wnoszącego o stwierdzenie, że art. 15 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o zasadach finansowania nauki (Dz. U. z 2018 r., poz. 87) są niezgodne z art. 61 ust. 1 i 2 w związku z art. 61 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

– na podstawie art. 42 pkt 7 oraz art. 63 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 2393) –

przedstawiam następujące stanowisko:

- 1) art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o zasadach finansowania nauki (Dz. U. z 2018 r., poz. 87) w zakresie, w jakim uznaje, że recenzje wniosków stanowią tajemnicę przedsiębiorstw w rozumieniu przepisów o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, jest zgodny z art. 61 ust. 1 i 2 w związku z art. 61 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;**
- 2) art. 15 ust. 3 ustawy powołanej w punkcie 1 jest zgodny z art. 61 ust. 1 w związku z art. 61 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji;**

- 3) w pozostałym zakresie postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 2393) – ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

UZASADNIENIE

W K. (dalej: Skarżący) wniósł o stwierdzenie niezgodności art. 15 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o zasadach finansowania nauki (Dz. U. z 2018 r., poz. 87; dalej: u.z.f.n. lub zaskarżona ustawa) z art. 61 ust. 1 i 2 w związku z art. 61 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Skarga konstytucyjna wniesiona została przez Skarżącego na tle następującego stanu faktycznego.

Pismem z dnia października 2015 r. Skarżący wystąpił do Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego (dalej: Minister Nauki) z wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej w zakresie:

- a) wydania recenzji wniosku o sfinansowanie projektu badawczego

zgłoszonego w 2015 r. do realizacji w konkursie „Tradycja” w ramach Narodowego Programu Rozwoju Humanistyki,

- b) danych recenzentów wskazanego wniosku.

Decyzją z dnia listopada 2015 r. Minister Nauki odmówił udostępnienia żądanych informacji.

Pismem z dnia grudnia 2015 r. Skarżący wniósł o ponowne rozpatrzenie sprawy. Decyzją z dnia stycznia 2016 r. Minister Nauki podtrzymał w całości swoje stanowisko z dnia listopada 2015 r.

Wyrokiem z dnia lipca 2016 r., sygn. , Wojewódzki Sąd Administracyjny (dalej: WSA) w W oddalił skargę Skarżącego na decyzję Ministra Nauki z dnia stycznia 2016 r.

Wyrokiem z dnia listopada 2018 r., sygn. , Naczelny Sąd Administracyjny (dalej: NSA) oddalił skargę kasacyjną Skarżącego od powyższego wyroku WSA.

Skarżący stwierdza, że żądane informacje objęte są zakresem konstytucyjnego prawa dostępu do informacji publicznej (art. 61 ust. 1 Konstytucji), dotyczą bowiem dysponowania majątkiem publicznym. Informacje te zawarte są w dokumentach urzędowych w rozumieniu art. 61 ust. 2 Konstytucji.

Intencją ustawodawcy dla wprowadzenia art. 15 ust. 1 u.z.f.n. była ochrona realizacji projektów badawczych finansowanych ze środków na naukę. W ocenie Skarżącego, cel przyświecający ustawodawcy przy uchwalaniu art. 15 ust. 1 u.z.f.n. wykracza poza wskazane w art. 61 ust. 3 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji możliwe i dopuszczalne ograniczenia prawa dostępu do informacji publicznej oraz ograniczenia w korzystaniu z konstytucyjnych wolności i praw w ogóle. Zapewnienie realizacji projektu badawczego nie mieści się bowiem w zakresie ochrony konstytucyjnych wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochrony porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa (art. 61 ust. 3 Konstytucji) ani nie jest konieczne dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej (art. 31 ust. 3 Konstytucji).

Jeżeli nawet celem ograniczenia wprowadzonego w art. 15 ust. 1 u.z.f.n. była przede wszystkim ochrona własności intelektualnej oraz ewentualnie tajemnicy handlowej wnioskodawców o dofinansowanie na podstawie zaskarżonej ustawy, to wprowadzone przez ten przepis ograniczenie – zdaniem Skarżącego – nie zdaje testu proporcjonalności. Możliwa jest sytuacja, że dane zawarte we wnioskach, recenzjach, umowach i raportach z realizacji zadań finansowanych ze środków na naukę nie będą w ogóle zawierały informacji technicznych, technologicznych, organizacyjnych przedsiębiorstwa lub innych informacji posiadających wartość gospodarczą, o których mowa w przepisach

o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji. Ocena w tym zakresie wymaga jednak sięgnięcia do kryteriów tajemnicy przedsiębiorstwa, wskazanych w przepisach ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2019 r., poz. 1010 ze zm.; dalej: u.z.n.k.), co w przypadku art. 15 ust. 1 u.z.f.n. zostało wyłączone. Rygorystyczna ochrona wynikająca z art. 15 ust. 1 u.z.f.n. dotyczy zarówno wskazanych w nim dokumentów zawierających informacje techniczne, technologiczne, organizacyjne przedsiębiorstwa lub inne informacje posiadające wartość gospodarczą, jak i tych, które takich informacji nie zawierają. W odniesieniu do tej drugiej grupy dokumentów ograniczenie dostępu do informacji publicznej jest – w ocenie Skarżącego – zbędne i niespełniające przesłanki konieczności oraz proporcjonalności *sensu stricto*.

Skarżący wskazuje, że, zgodnie z przepisem art. 11 ust. 4 u.z.n.k., w brzmieniu obowiązującym przed wejściem w życie ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji oraz niektórych innych ustaw (Dz. U., poz. 1637; dalej: ustawa zmieniająca z 5 lipca 2018 r.), dla uznania, że dana dokumentacja stanowi tajemnicę przedsiębiorstwa, konieczne było spełnienie wskazanych w u.z.n.k. warunków. Przepis art. 15 ust. 1 u.z.f.n. w sposób nieuprawniony i nieproporcjonalny odchodził od konieczności weryfikacji tych warunków. Dla zapewnienia zarówno przydatności, jak i niezbędności wprowadzenia tego typu regulacji konieczne byłoby ustalenie takiego brzmienia przepisu, które w sposób jasny nie tylko odsyłałoby do przepisów u.z.n.k., ale też wskazywało na niezbędność przeprowadzenia badania, czy dana informacja stanowi tajemnicę przedsiębiorstwa w świetle u.z.n.k. Brak takiego rozwiązania prowadzi bowiem do paradoksalnej sytuacji, w której wnioski, recenzje, umowy i raporty z realizacji zadań finansowanych ze środków na naukę stanowią tajemnicę przedsiębiorstwa nawet wtedy, gdy w świetle u.z.n.k. nie można by ich za takie uznać. Tym samym – w ocenie Skarżącego – bezpodstawnie objęte są znacznie szerszą ochroną.

Skarżący stwierdza, że wyłączenie w art. 15 ust. 3 u.z.f.n. dostępu do informacji publicznej w postaci danych o osobach recenzentów prowadzi do nieuzasadnionego, nieproporcjonalnego ograniczenia konstytucyjnego prawa do uzyskiwania informacji o sposobie dysponowania majątkiem publicznym i do wyłączenia społecznej kontroli we wskazanym zakresie. Wprowadzenie ograniczenia w dostępie do informacji publicznej w art. 15 ust. 3 u.z.f.n., uzasadnione koniecznością zachowania bezstronności recenzentów, nie wypełnia żadnej z przesłanek wyszczególnionych w art. 61 ust. 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji. Zwłaszcza wyłączenie jawności po zakończeniu konkursu nie jest konieczne do zapewnienia bezstronności oceny wniosków, a zatem nie zdaje testu proporcjonalności.

Nieograniczone w czasie nieudostępnianie danych o recenzentach, których opinie stanowiły podstawę przyznania dofinansowania z majątku publicznego, skutkuje pozbawieniem możliwości weryfikacji bezstronności oraz rzetelności dokonanej przez nich oceny wniosku i – w opinii Skarżącego – jest nie do pogodzenia z zasadą proporcjonalności wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Ograniczenie to nie może stanowić także wyjątku od prawa do informacji publicznej, o którym mowa w art. 61 ust. 3 Konstytucji.

Uzupełniając braki formalne skargi konstytucyjnej, Skarżący w piśmie z dnia 6 sierpnia 2019 r. stwierdził, że w przypadku uznania przez Trybunał Konstytucyjny, iż dla eliminacji niekonstytucyjności uregulowania z art. 15 ust. 1 u.z.f.n. nie jest konieczne usuwanie tego przepisu w całości, to możliwe jest wydanie wyroku interpretacyjnego lub zakresowego. Ponadto Skarżący sprecyzował, że nieudostępnienie wnioskowanych informacji prowadziło do naruszenia prawa przysługującego na mocy art. 61 ust. 1 Konstytucji.

Przedstawiony w skardze problem konstytucyjny wymaga rozstrzygnięcia, czy wprowadzone w art. 15 ust. 1 i 3 u.z.f.n. ograniczenia prawa dostępu do recenzji wniosków oraz danych o osobach recenzentów są zgodne ze standardami wynikającymi z art. 61 ust. 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Zgodnie z utrwaloną linią orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, na każdym etapie postępowania niezbędne jest kontrolowanie, czy nie zachodzi któraś z ujemnych przesłanek wydania wyroku, skutkujących obligatoryjnym umorzeniem postępowania (por. np. postanowienia z dnia: 21 października 2003 r., sygn. SK 41/02, OTK ZU nr 8/A/2003, poz. 89; 6 lipca 2004 r., sygn. SK 47/03, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 74; 21 marca 2006 r., sygn. SK 58/05, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 35; 24 października 2006 r., sygn. SK 65/05, OTK ZU nr 9/A/2006, poz. 145; 20 kwietnia 2017 r., sygn. K 46/16, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 29 oraz wyrok z dnia 13 lipca 2011 r., sygn. K 10/09, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 56). Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie konsekwentnie prezentuje stanowisko, że skład rozpoznający sprawę merytorycznie nie jest związany stanowiskiem zajęтым uprzednio w zarządzeniu wydanym w toku wstępnego rozpoznania skargi konstytucyjnej lub wniosku (zob. postanowienia z dnia: 24 października 2006 r., sygn. SK 65/05, *op. cit.*; 30 czerwca 2008 r., sygn. SK 15/07, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 98; 8 lipca 2008 r., sygn. K 40/06, OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 113; 16 czerwca 2009 r., sygn. SK 22/07, OTK ZU nr 6/A/2009, poz. 97; 2 grudnia 2010 r., sygn. SK 11/10, OTK ZU nr 10/A/2010, poz. 131; 4 lipca 2011 r., sygn. SK 27/10, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 63 oraz 17 maja 2017 r., sygn. SK 7/16, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 42). Nadanie skardze konstytucyjnej biegu nie oznacza konwalidacji wad formalnych danego pisma (zob. postanowienie z dnia 27 listopada 2019 r., sygn. SK 17/19, OTK ZU z 2019 r., seria A, poz. 65).

Pierwszy zarzut sformułowany w skardze konstytucyjnej kierowany jest względem całej zawartości normatywnej art. 15 ust. 1 u.z.f.n. W złożonym do Ministra Nauki wniosku Skarżący domagał się jednak jedynie udostępnienia recenzji wniosku o sfinansowanie projektu badawczego oraz danych recenzentów. Nie występował natomiast o wydanie złożonych w ramach ogłoszonego przez Ministra Nauki programu wniosków, zawartych umów oraz

sporządzonych raportów z realizacji zadań finansowanych ze środków na naukę. Tym samym zarzut ten może zostać rozpoznany w ramach zainicjowanej skargą konstytucyjną kontroli konkretnej tylko w zakresie dotyczącym ograniczenia na podstawie art. 15 ust. 1 u.z.f.n. prawa do informacji publicznej w postaci recenzji wniosku. W takim tylko zakresie sąd orzekł ostatecznie o określonych konstytucyjnie prawach Skarżącego.

W drugim zarzucie Skarżący wskazał art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji jako główne wzorce kontroli. Skierowane do Ministra Nauki żądanie udostępnienia danych recenzentów wniosku dotyczyło jednak tylko uzyskania informacji, a nie obejmowało dostępu do dokumentów. Wzorzec kontroli z art. 61 ust. 2 Konstytucji jest zatem w tym przypadku nieadekwatny.

Dlatego postępowanie w zakresie badania zgodności:

- a) art. 15 ust. 1 u.z.f.n. – w zakresie, w jakim przepis ten odnosi się wniosków, umów i raportów z realizacji zadań finansowanych ze środków na naukę – z powołanymi wzorcami kontroli,
- b) art. 15 ust. 3 u.z.f.n. z art. 61 ust. 2 Konstytucji

podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 2393; dalej: ustawa o TK) – ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Przed przystąpieniem do merytorycznej oceny sformułowanych w skardze zarzutów należy zauważyć, że zaskarżone przepisy z dniem 1 października 2018 r. utraciły moc na podstawie art. 169 pkt 4 ustawy z dnia 3 lipca 2018 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U., poz. 1669 ze zm.).

Okoliczność powyższa nie stanowi jednak podstawy do umorzenia postępowania, gdyż wydanie orzeczenia w postępowaniu zainicjowanym

analizowaną skargą konstytucyjną jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw Skarżącego (art. 59 ust. 3 ustawy o TK).

Merytoryczna ocena podniesionych w skardze zarzutów zostanie poprzedzona przytoczeniem zaskarżonych przepisów i ich kontekstu normatywnego oraz omówieniem wzorców kontroli.

Artykuł 15 ust. 1 i 3 u.z.f.n. stanowił:

„Art. 15. 1. Wnioski, recenzje, umowy i raporty z realizacji zadań finansowanych ze środków na naukę stanowią tajemnicę przedsiębiorstw w rozumieniu przepisów o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji.” (...)

„3. Dane o osobach recenzentów i ekspertów oceniających w danym postępowaniu wnioski o przyznanie środków finansowych na naukę przeznaczonych na zadania określone w art. 5 nie podlegają udostępnieniu.”.

Ustawa o zasadach finansowania nauki określała m.in. zasady finansowania nauki ze środków finansowych ustalanych na ten cel w budżecie państwa, którymi dysponował minister właściwy do spraw nauki (dalej: Minister; art. 1 ust. 1 pkt 1 u.z.f.n.). Finansowanie nauki obejmowało – zgodnie z art. 3 u.z.f.n. – finansowanie działań na rzecz realizacji polityki naukowej, naukowo-technicznej i innowacyjnej państwa, w szczególności badań naukowych, prac rozwojowych oraz realizacji innych zadań szczególnie ważnych dla postępu cywilizacyjnego, rozwoju gospodarczego i kulturalnego państwa.

Środki finansowe na naukę przeznaczano na cele określone w art. 5 u.z.f.n., w tym na programy i przedsięwzięcia ustanawiane przez Ministra (art. 5 pkt 10 u.z.f.n.). O środki te mogły ubiegać się m.in. podmioty wyszczególnione w art. 9, art. 10 i art. 11 u.z.f.n., po złożeniu wymaganych wniosków.

Minister, stosownie do potrzeb, powoływał zespoły specjalistyczne lub interdyscyplinarne, złożone z właściwych ekspertów, w celu oceny m.in. wniosków o przyznanie środków finansowych na naukę oraz raportów rocznych

i raportów końcowych z wykorzystania środków finansowych na naukę (art. 52 u.z.f.n.).

Środki finansowe na zadania, o których mowa m.in. w art. 26 u.z.f.n., były przekazywane uprawnionym podmiotom na podstawie umowy określającej warunki jej realizacji i finansowania, a także rozliczania przyznaných środków finansowych (art. 13a u.z.f.n.).

Komunikatem z dnia 26 stycznia 2015 r. Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego ustanowił na podstawie art. 26 ust. 2 u.z.f.n. program pod nazwą „Narodowy Program Rozwoju Humanistyki” (M. P., poz. 145). O recenzję jednego ze złożonych w tym programie wniosków i o dane jego recenzentów wystąpił Skarżący.

Recenzje takie, na mocy art. 15 ust. 1 u.z.f.n., stanowią tajemnicę przedsiębiorstw w rozumieniu przepisów o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji.

Zgodnie z art. 11 ust. 4 u.z.n.k., w brzmieniu obowiązującym przed zmianą wprowadzoną ustawą zmieniającą z 5 lipca 2018 r., przez tajemnicę przedsiębiorstwa rozumie się nieujawnione do wiadomości publicznej informacje techniczne, technologiczne, organizacyjne przedsiębiorstwa lub inne informacje posiadające wartość gospodarczą, co do których przedsiębiorca podjął niezbędne działania w celu zachowania ich poufności.

Artykuł 61 ust. 1 Konstytucji przyznaje obywatelom prawo dostępu do informacji o działalności organów państwowej oraz samorządowej władzy publicznej, a także do informacji o działalności osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje także 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 majątkiem Skarbu Państwa.

Artykuł 61 ust. 2 Konstytucji określa formy, w jakich realizowane ma być prawo do informacji. Prawo to obejmuje dostęp do dokumentów urzędowych

oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej, pochodzących z powszechnych wyborów.

Prawo do informacji publicznej zostało ukształtowane jako prawo właśnie, a nie „wolność”. Już z samej bowiem istoty tego prawa wynika, że musi ono zakładać szczególnie liczne obowiązki działania i współdziałania ze strony organów władzy publicznej stanowiące konieczny warunek praktycznej jego realizacji przez uprawnione podmioty. Obowiązki te są przez ustawę nałożone na wszelkie podmioty wykonujące zadania publiczne, a tym samym dysponujące informacjami o charakterze publicznym.

Konsekwencją takiego ujęcia prawa do informacji jest dopuszczalność ścisłej wykładni przepisów odnoszących się do jego realizacji, mniej restryktywnej wobec ograniczeń, niż gdybyśmy mieli do czynienia z obywatelską wolnością (zob. W. Sokolewicz, tezy do art. 61, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom IV, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005, s. 4).

Miejsce art. 61 w systematyce rozdziału II Konstytucji podkreśla jego polityczny wymiar odróżniający go od wolności i praw pokrewnych. Z klasyfikacji tego prawa jako politycznego wynikają pewne wnioski dla interpretacji jego przedmiotowego i podmiotowego zakresu. Interpretacja zakresu przedmiotowego powinna być ścisła, obejmująca informacje materialnie relewantne w stosunku do natury prawa do informacji publicznej, jako przede wszystkim informacji o działalności – choćby i najszerzej rozumianej – władz publicznych, a tylko warunkowo i ubocznie tych, które są w posiadaniu owych władz, zaś wykładnia zakresu podmiotowego, jako prawa umożliwiającego powszechny i równy dostęp – możliwie szeroka (zob. W. Sokolewicz, K. Wojtyczek, tezy do art. 61, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom II, red. L. Garlicki, M. Zubik, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2016, s. 466-468).

Prawo do informacji w demokratycznym państwie prawnym służy upewnieniu, aby władza publiczna, we wszystkich postaciach i aspektach, spełniała warunek przejrzystości. Przedmiotem informacji publicznej jest zatem, po pierwsze, cała działalność wszystkich organów wymienionych w art. 61 ust. 1 Konstytucji, zaś po drugie, działalność osób pełniących funkcje publiczne, lecz – ze względu na art. 47 Konstytucji – tylko taka, która wiąże się z pełnionymi przez te osoby funkcjami publicznymi (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 maja 2008 r., sygn. SK 43/05, OTK ZU nr 4/A/2008, poz. 57).

Zakres określonego w art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji prawa do informacji zdeterminowany jest w znacznej mierze przez samą ustawę zasadniczą. „Nie jest jednak tak, iżby ustrojodawca, który tak całościowo uregulował bezpośrednio w samej Konstytucji zakres i granice tego prawa, wyłączył dopuszczalność i potrzebę uzupełniających regulacji ustawowych w tej materii. Mimo bowiem stosunkowo wyczerpującego unormowania bezpośrednio w Konstytucji prawa obywateli do dostępu do informacji zarówno jeśli chodzi o zakres podmiotów obowiązanych zapewnić ten dostęp, jak i treść owych informacji, nie można wykluczyć, iż i w tym zakresie zachodzi konieczność doprecyzowania – «dookreślenia» zarówno cech i zakresu podmiotów obowiązanych do udzielenia informacji, jak i samej treści tej informacji i sposobu jej pozyskiwania. (...) Zakres materialny prawa do informacji wyznaczają także przepisy ustaw, o których mowa w ustępie trzecim art. 61 Konstytucji. (...) Określając zatem w art. 61 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji zasadniczy zakres prawa do informacji, ustrojodawca założył – w granicach wyznaczonych w art. 61 ust. 3 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji – że ustawodawca zwykły doprecyzuje zarówno od strony pozytywnej, jak i negatywnej zakres tego prawa, kierując się wynikającymi z Konstytucji zasadami tworzenia prawa” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 września 2002 r., sygn. K 38/01, OTK ZU nr 5/A/2002, poz. 59).

Zagadnienie ograniczenia prawa do informacji zostało uregulowane w art. 61 ust. 3 Konstytucji. Zgodnie z treścią tego przepisu, ograniczenie prawa do informacji może nastąpić wyłącznie za względu na określone w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa. W dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjęto, że art. 31 ust. 3 Konstytucji jest modyfikowany przez art. 61 ust. 3 Konstytucji jedynie w zakresie, w którym regulowane są w sposób odrębny przesłanki ingerencji, natomiast w pełni pozostaje aktualne zastosowanie pozostałych elementów niewyrażonych w art. 61 ust. 3 Konstytucji. W szczególności chodzi tu o warunek, aby ograniczenie było konieczne w demokratycznym państwie prawnym, a także o proporcjonalność ograniczeń oraz o zakaz naruszania istoty prawa (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 kwietnia 2015 r., sygn. K 14/13, OTK ZU nr 4/A/2015, poz. 45).

Celem ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o zasadach finansowania nauki było wprowadzenie rozwiązań tworzących odpowiednie struktury organizacyjne oraz procedury, które pozwoliłyby m.in. na bardziej efektywne wykorzystanie środków finansowych przeznaczanych w budżecie państwa na naukę, a także doprowadzenie do sytuacji, aby z budżetu państwa były finansowane tylko badania naukowe najwyższej jakości, również według standardów międzynarodowych. Projektodawcy tej ustawy podkreślili, że wśród wielu celów, dla których państwa wspierają badania naukowe i prace rozwojowe, za najważniejsze uznawane są cele gospodarcze i społeczne. Rozwój społeczny i gospodarczy jest bowiem ściśle uzależniony od wprowadzania innowacji, zarówno o charakterze technologicznym, jak i organizacyjnym oraz marketingowym. Wyzwania związane z członkostwem Polski w Unii Europejskiej (w tym wykorzystanie funduszy strukturalnych oraz zmiana hierarchii celów w ramach poszczególnych funkcji nauki) powodowały

konieczność przeprowadzenia szeregu zmian w systemie nauki, co miało umożliwić również dużo bardziej efektywne wykorzystanie zwiększonych środków finansowych. Do podstawowych celów nowej ustawy zaliczono przyjęcie rozwiązań pozwalających m.in. na:

- wprowadzenie przejrzystego systemu finansowania nauki,
- bardziej efektywne wykorzystanie środków finansowych przeznaczanych w budżecie państwa na naukę oraz implementację takich mechanizmów, aby z budżetu państwa były finansowane tylko badania naukowe najwyższej jakości, także według standardów międzynarodowych,
- znaczący wzrost udziału w budżecie na naukę środków finansowych wydatkowanych w sposób konkursowy (zob. druk sejmowy nr 1637/VI kad., dostępny na stronie: <http://sejm.gov.pl/>, w zakładce archiwum).

Realizacji tych celów miało służyć m.in. wprowadzenie w art. 15 u.z.f.n. zasady poufności wskazanych informacji.

Instytucja recenzenta została włączona do zaskarżonej ustawy dla zapewnienia obiektywnej, merytorycznej oceny wniosków przez osoby wyróżniające się wiedzą specjalistyczną. Poufność danych recenzentów i sporządzanych przez nich recenzji nie pozwalała na wywieranie na nich nacisku przez osoby zainteresowane pozytywną oceną wniosków.

Utrzymanie poufności w tym zakresie zasadne jest również po rozstrzygnięciu konkursu. Negatywna ocena wystawiona przez recenzenta naraża go bowiem na nieprzychylną reakcję części środowiska zawodowego. Krąg podmiotów spełniających kryteria do ubiegania się o wsparcie badań z zakresu konkretnej dyscypliny wiedzy ze środków finansowych na naukę jest stosunkowo niewielki. Podobnie jak i liczba specjalistów dysponujących odpowiednią wiedzą do sporządzenia merytorycznej oceny zgłoszonego wniosku o przyznanie środków finansowych na realizację poszczególnych rodzajów zadań określonych w zaskarżonej ustawie. Środowiska naukowe w wielu dyscyplinach są nieliczne, a osoby je tworzące wchodzą między sobą

w częste interakcje w ramach konferencji naukowych, działalności dydaktycznej lub prowadzonych badań. Poznanie recenzji wniosków, o których mowa w art. 15 u.z.f.n., nawet po rozstrzygnięciu konkursu, mogłoby prowadzić do negatywnych zawodowych konsekwencji dla recenzentów. Uwzględnianie przez recenzentów potencjalnej reakcji ich otoczenia zawodowego na sporządzoną ocenę wniosku mogłoby z kolei ujemnie wpływać na obiektywną i merytoryczną wartość przedstawionej recenzji i, w konsekwencji, prowadzić do finansowania ze środków publicznych badań naukowych o nienajwyższej jakości.

Świadomość możliwości upublicznienia treści recenzji i danych recenzentów mogłaby także zniechęcać tych ostatnich do podejmowania się oceny wniosków. Skutkowałoby to zawężeniem grupy potencjalnych recenzentów i możliwym obniżeniem wartości merytorycznych opinii sporządzanych przez wąską grupę dostępnych ekspertów, którzy niekoniecznie dysponowaliby w każdym przypadku wiedzą na odpowiednim poziomie, gwarantującą wskazanie najlepszych wniosków, których finansowanie stanowi realizację polityki naukowej, naukowo-technicznej i innowacyjnej państwa.

Jak trafnie stwierdził NSA w wyroku z dnia 16 listopada 2018 r., sygn. I OSK 2680/16, treść art. 15 ust. 1 u.z.f.n. „należy odczytywać jako unormowanie realizujące cele i podstawy aksjologiczne tej właśnie ustawy (...) Traktowanie przez ustawodawcę «wniosków, recenzji, umów i raportów z realizacji zadań finansowanych ze środków na naukę» jako tajemnicy przedsiębiorstw jest zatem wpisane w realizację polityki państwa i zadań «szczególnie ważnych dla postępu cywilizacyjnego, rozwoju gospodarczego i kulturalnego państwa»” (wszystkie powoływane w niniejszym stanowisku wyroki NSA opublikowano w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych na stronie: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/cbo/query>).

W wyroku z dnia 3 grudnia 2019 r., sygn. I OSK 282/18, NSA przyjął, że „wniosek w zakresie udostępnienia listy recenzentów zewnętrznych odpowiada

tajemnicy przedsiębiorstwa w zakresie ujętym w art. 15 ust. 3 ustawy o zasadach finansowania nauki. Przepis ten bowiem w swej ogólności odnosi się do danych podmiotów oceniających wnioski o przyznanie środków finansowych, niezależnie od tego, czy dane zadanie zostało już zrealizowane z udziałem środków na naukę”.

W świetle powyższych ustaleń konieczne jest dokonanie oceny, czy ustanowione w art. 15 ust. 1 i 3 u.z.f.n. ograniczenia w dostępie do informacji o działalności organów władzy publicznej spełniają przesłanki wynikające z art. 61 ust. 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Wprowadzone w art. 15 ust. 1 i 3 u.z.f.n. ograniczenia w dostępie do informacji niewątpliwie znajdują uzasadnienie w przesłance ochrony praw innych osób oraz w konieczności zapewnienia szeroko rozumianego porządku publicznego. Dokonując ograniczenia konkretnego prawa lub wolności w oparciu o przesłankę ochrony porządku publicznego, ustawodawca kieruje się troską o należyte, harmonijne współżycie członków społeczeństwa, co obejmuje zarówno ochronę interesów poszczególnych osób, jak i określonych dóbr społecznych, w tym i mienia publicznego (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 października 2007 r., sygn. K 20/07, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 102). Wymóg konieczności wprowadzenia ograniczeń jest spełniony, jeżeli ustanowione ograniczenia są zgodne z zasadą proporcjonalności. Składają się na nią kryteria przydatności, konieczności i proporcjonalności w ścisłym znaczeniu. Przez przydatność należy rozumieć zdatność zastosowanego ograniczenia do wywołania pożądanego przez ustawodawcę skutku; konieczność polega na niezbędności danego ograniczenia dla ochrony wskazanych przez ustawodawcę kryteriów; wreszcie proporcjonalność oznacza potrzebę wyważenia znaczenia chronionego interesu publicznego i ciężaru nakładanego na obywatela, tzn. dolegliwości ingerencji w sferę jego praw i wolności (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 maja 2019 r., sygn. K 45/16, OTK ZU z 2019 r., seria A, poz. 22).

Bezsprzecznie wprowadzone ograniczenia w upublicznieniu recenzji i danych recenzentów są przydatne dla zapewnienia ekspertom gwarancji wydania opinii bez narażania się na negatywne konsekwencje w swoim środowisku zawodowym. Fakt ten sprzyja także uzyskiwaniu recenzji obiektywnych, nieobarczonych wpływem zainteresowanych podmiotów.

Stanowiący jedno z kryteriów zasady proporcjonalności nakaz konieczności oznacza skorzystanie ze środków jak najmniej uciążliwych dla podmiotów, których prawa lub wolności ulegną ograniczeniu. Chodzi jednak w tym przypadku o środki, które będą skuteczne dla osiągnięcia zamierzonego celu.

Akceptowalne przez Skarżącego (jak wynika z uzasadnienia skargi konstytucyjnej) ograniczenie dostępu do recenzji oraz danych recenzenta do czasu zakończenia postępowania w sprawie przyznania środków finansowych na naukę nie gwarantuje uzyskania opinii, przy opracowaniu której ekspert nie będzie uwzględniał reakcji środowiska naukowego oraz wnioskodawców. Dlatego, dla osiągnięcia zakładanego przez ustawodawcę celu, konieczne jest zagwarantowanie recenzentom anonimowości również po rozstrzygnięciu konkursu.

Objęcie poufnością treści recenzji (na podstawie art. 15 ust. 1 u.z.f.n.) oraz danych recenzentów (na podstawie art. 15 ust. 3 u.z.f.n.) niewątpliwie skutkuje ograniczeniem dostępu do informacji o działalności organów władzy publicznej i jednostek organizacyjnych gospodarujących mieniem Skarbu Państwa. Przepisy te nie ingerują jednak nadmiernie w możliwość zapoznania się z przebiegiem postępowania w przedmiocie przyznania środków finansowych na naukę na zadania, o których mowa w art. 5 u.z.f.n.

Przede wszystkim art. 15 u.z.f.n. nie wyklucza udzielania informacji dotyczących konkretnego zadania finansowanego ze środków na naukę, lecz wymienia tylko pięć kategorii informacji, które nie mogą być ujawnione. Sama

recenzja i ocena w niej zawarta ma przy tym jedynie pomocnicze znaczenie przy podejmowaniu decyzji przez Ministra Nauki i nie przesądza o wyniku konkursu.

Procedura oceny wniosków w konkursie „Tradycja” w ramach Narodowego Programu Rozwoju Humanistyki przewidywała dwojakiemu rodzajowi oceny zgłaszanych wniosków. Były to recenzje sporządzane przez recenzentów zewnętrznych oraz oceny przeprowadzane przez zespół doradczy, tj. Radę Narodowego Programu Rozwoju Humanistyki i zespół specjalistyczny. Oceny zespołu doradczego dokonywane były kolegialnie, a skład osobowy jest informacją ogólnodostępną w Dzienniku Urzędowym MNiSW (z 2014 r., poz. 34 i z 2015 r., poz. 24).

Oceniając kwestionowane rozwiązanie z punktu widzenia transparentności rozdziału środków publicznych na badania naukowe, zauważyć wypada, że w przypadku naruszenia procedury konkursowej lub innych naruszeń formalnych przy przyznawaniu środków finansowych na zadania określone w art. 5 pkt 4, 6-10b i 11a u.z.f.n. wnioskodawca mógł złożyć do Ministra wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy. Wniosek taki był opiniowany przez zespół odwoławczy powołany na podstawie art. 52 ust. 2 u.z.f.n. (art. 14 u.z.f.n.). Tym samym recenzje sporządzane przez zewnętrznych recenzentów, mimo że nie były upubliczniane, podlegały weryfikacji i ocenie przez członków zespołu odwoławczego.

Reasumując powyższe, objęcie poufnością treści recenzji i danych recenzentów miało na celu ochronę praw tych osób poprzez zapewnienie możliwości wydania obiektywnej opinii bez obawy narażenia się na negatywną reakcję wnioskodawców oraz własnego środowiska zawodowego. Pozwalało także pozyskać do bazy recenzentów szersze grono ekspertów z poszczególnych gałęzi nauki, co powinno równocześnie przyczyniać się do otrzymywania na potrzeby postępowań konkursowych wartościowych opinii, a to z kolei pozytywnie wpływało na realizację polityki naukowej, naukowo-technicznej

i innowacyjnej państwa. Stan taki korzystnie zatem wpływał na właściwy sposób wydatkowania środków przewidzianych w budżecie państwa na naukę.

Recenzje stanowiły tylko jeden z elementów postępowania konkursowego. Ograniczenia w dostępie do informacji wprowadzone w art. 15 ust. 1 i 3 u.z.f.n. nie pozbawiały zainteresowanych możliwości uzyskania innych informacji o postępowaniu konkursowym oraz domagania się ponownego rozpatrzenia wniosku.

Po porównaniu znaczenia chronionego interesu publicznego i ciężaru nakładanego przez zaskarżone przepisy na obywatela, tzn. dolegliwości ingerencji w sferę jego prawa do informacji, uznać należy, że uregulowania z art. 15 ust. 1 (we wskazanym w niniejszym stanowisku zakresie) i ust. 3 u.z.f.n. spełniają kryterium proporcjonalności *sensu stricto*.

Stwierdzenie wprowadzenia ograniczenia w dostępie do informacji z zachowaniem wymogów wynikających z art. 61 ust. 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji stanowi podstawę do przyjęcia, że zaskarżone przepisy są zgodne ze wskazanymi jako główne wzorcami kontroli art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji.

Na zakończenie wypada nadmienić, że nietrafne są argumenty Skarżącego o potrzebie uwzględniania – w wykładni wprowadzonego w art. 15 ust. 1 u.z.f.n. ograniczenia dostępu do informacji – wyszczególnionych w art. 11 ust. 4 u.z.n.k., w brzmieniu obowiązującym przed wejściem w życie ustawy zmieniającej z 5 lipca 2018 r., kryteriów uznania konkretnych informacji za tajemnicę przedsiębiorstwa.

Przepis art. 15 ust. 1 u.z.f.n. jest odrębnym unormowaniem kształtującym definicję tajemnicy przedsiębiorstwa w węższym zakresie niż w art. 11 ust. 4 u.z.n.k. Słusznie zatem przyjmuje NSA w wyroku oddalającym skargę kasacyjną Skarżącego, że przepis art. 15 ust. 1 u.z.f.n. wyłącza z dostępu do informacji publicznej określone dokumenty, przyznając im status objętych tajemnicą przedsiębiorstwa w rozumieniu ustawy o zwalczaniu nieuczciwej

konkurencji, a więc zakładając *a priori*, iż w stosunku do objętych treścią tego przepisu dokumentów zostały spełnione przesłanki wyczerpujące definicję tajemnicy przedsiębiorstwa. Dlatego przy ocenie wniosków o udostępnienie informacji zawartych w dokumentach wyszczególnionych w art. 15 ust. 1 u.z.f.n. nie ma podstaw do badania, czy w ich treści zawarte są informacje techniczne, technologiczne, organizacyjne przedsiębiorstwa lub inne informacje posiadające wartość gospodarczą.

Z powyższych względów wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego


Robert Herhand
Zastępca Prokuratora Generalnego