



VII.6060.2.2014.KM

**Trybunał Konstytucyjny  
w Warszawie**

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCLARIA	
wpl. dnia	19. 01. 2015
L.dz. ....	L. zał. ....

Sygn. akt SK 27/14

**Pismo procesowe  
Rzecznika Praw Obywatelskich**

W nawiązaniu do pisma z dnia 24 września 2014 r., którym Rzecznik Praw Obywatelskich zgłosił udział w postępowaniu dotyczącym skargi konstytucyjnej Pana A L (sygn. akt SK 27/14), przedstawiam następujące stanowisko:

- art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o *dostępie do informacji publicznej* (Dz. U. z 2014 r. poz. 782), rozumiany w ten sposób, że przyznaje prawo do uzyskania informacji przetworzonej tylko tym obywatelom, którzy wykażą, iż są w stanie wykorzystać tę informację w interesie publicznym jest niezgodny z art. 61 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 i art. 61 ust. 3 Konstytucji.

**Uzasadnienie**

Konstytucja w art. 61 ust. 1 stanowi, że: „obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje również 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.” Zgodnie z art. 61 ust. 2 Konstytucji, prawo to obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu. Prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej jest jedną z gwarancji funkcjonowania demokratycznego państwa. Jak zauważył Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 15 października 2009 r. o sygn. K 26/08, powszechny i szeroki dostęp do informacji publicznej stanowi niezbędną przesłankę istnienia społeczeństwa obywatelskiego, a co za tym idzie – urzeczywistnienia demokratycznych zasad funkcjonowania władzy publicznej w demokratycznym państwie prawnym.

Konstytucja w art. 61 ust. 4 przewiduje, że tryb udzielania informacji określają ustawy. Najważniejszym aktem prawnym, będącym uszczegółowieniem przewidzianej w Konstytucji gwarancji prawa do informacji, jest ustawa z dnia 6 września 2001 r. *o dostępie do informacji publicznej* (Dz. U. z 2014 r. poz. 782, dalej także jako u.d.i.p.). Ustawa rozwija konstytucyjną definicję informacji publicznej, stanowiąc, że jest to „każda informacja o sprawach publicznych”. Przepis art. 6 ustawy zawiera przykładowy katalog rodzajów informacji publicznej. Należy zauważyć, że pojęcie informacji publicznej nie może być rozpatrywane wyłącznie na tle art. 1 tej ustawy bez uwzględnienia treści art. 61 Konstytucji. Zastosowana wykładnia językowa mogłaby bowiem wówczas prowadzić do zbyt wąskiego rozumienia tego terminu (wyrok NSA z dnia 25 marca 2003 r. o sygn. II SA 4059/02, por. także M. Jaśkowska, *Dostęp do informacji publicznych w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Toruń 2002, s. 16-17). Naczelny Sąd Administracyjny opowiada się za szerokim rozumieniem pojęcia informacji publicznej, stwierdzając, że informację publiczną stanowi treść wszelkiego rodzaju dokumentów, odnoszących się do organów administracji, związanych z nimi lub w jakikolwiek sposób ich dotyczących, a informacją jest zarówno treść dokumentów bezpośrednio wytworzona przez organy, jak i używanych przy realizacji przewidzianych prawem zadań (np. wyrok z dnia 30 października 2002 r., sygn. II SA 181/02).

Ustawa o dostępie do informacji publicznej wyodrębnia dwa rodzaje informacji publicznej: prostą i przetworzoną, i wprowadza ograniczenia w dostępie do drugiego z wymienionych rodzajów informacji. Zgodnie z art. 3 ustawy o dostępie do informacji publicznej na prawo do informacji składają się następujące uprawnienia: uzyskanie informacji, wgląd do dokumentów urzędowych oraz dostęp do posiedzeń kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów. Jednocześnie przepis ten w ust. 1 pkt 1 wprowadził ograniczenie dostępu do informacji przetworzonej: uzyskanie takiej informacji jest możliwe, gdy jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego.

Z uwagi na to, że ustawa nie zawiera definicji pojęcia „informacja przetworzona”, podział na informację „prostą” i „przetworzoną” został ukształtowany w literaturze oraz orzecznictwie (tak I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 23). Zgodnie z wyrokiem NSA z dnia 9 sierpnia 2011 r. o sygn. I OSK 792/11 informacja prosta to taka informacja, która może zostać udostępniona przez podmiot co do zasady w takiej formie, w jakiej ją posiada.

Z kolei przetworzenie informacji polega na stworzeniu jakościowo nowej informacji, ale jej źródłem są materiały znajdujące się w posiadaniu podmiotu zobowiązanego. W celu wytworzenia takiej informacji, podmiot musi podjąć określone działanie w odniesieniu do odpowiedniego zbioru znajdujących się w jego posiadaniu informacji prostych dla wytworzenia informacji publicznej przetworzonej (wyrok NSA z dnia 3 listopada 2009 r. o sygn. I OSK 735/09, por. także wyroki: WSA z dnia z 26 września 2005 r. o sygn. II SA/Kr 984/05 oraz WSA w Warszawie z dnia 9 lutego 2010 r. o sygn. II SA/Wa 1914/09). Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 19 grudnia 2005 r. o sygn. IV SAB/Wr 47/05, przetworzenie jest równoznaczne z koniecznością odpowiedniego zestawienia informacji, samodzielnego ich zredagowania związanego z koniecznością przeprowadzenia przez zobowiązany podmiot czynności analitycznych, których końcowym efektem jest dokument zawierający wnioskowane informacje.

Ustawodawca nie zdecydował się także na zdefiniowanie pojęcia „istotnego interesu publicznego”, od którego uzależniona jest możliwość uzyskania informacji przetworzonej. W orzecznictwie wskazuje się, że interes publiczny odnosi się do spraw związanych z funkcjonowaniem państwa oraz innych ciał publicznych jako pewnej całości, szczególnie z funkcjonowaniem podstawowej struktury państwa (por. wyrok NSA z dnia 17 października 2006 r. o sygn. I OSK 1347/05).

W momencie składania wniosku wnioskodawca nie musi posiadać wiedzy o tym, czy informacja, której żąda, stanowi informację przetworzoną. Podmiot zobowiązany, jeżeli dojdzie do przekonania, że dla udostępnienia informacji niezbędne jest przetworzenie posiadanych przez niego informacji prostych, powinien zbadać, czy istnieje szczególnie istotny interes publiczny dla udostępnienia informacji. Wnioskodawca ma możliwość już we wniosku wskazania, na czym polega istotność dla interesu publicznego w uzyskaniu informacji. W przeciwnym wypadku, organ jest zobowiązany poinformować wnioskodawcę o tym, że jego wniosek dotyczy informacji przetworzonej, w związku z czym istnieje konieczność zbadania, czy zachodzi przesłanka istotnego interesu publicznego (por. np. P. Sitniewski, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Wrocław 2011, s. 59). Jeżeli organ stwierdzi, że wniosek dotyczy informacji przetworzonej i nie zachodzą przesłanki uzasadniające przyjęcie, że jej udostępnienie jest szczególnie istotne dla interesu publicznego, wydaje decyzję odmawiającą udostępnienia, w której powinien wykazać brak istnienia tej przesłanki (por. np. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 20 czerwca 2005 r. o sygn. II SA/Wa 795/05).

Zamieszczenie w art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o dostępie do informacji dwóch pojęć niedookreślonych nakłada na organy stosujące prawo obowiązek każdorazowej wykładni i odniesienia dyspozycji przepisu do konkretnego stanu faktycznego. Sposób postępowania organów w przypadku udostępnienia informacji przetworzonej nie powinien być utożsamiany z występowaniem uznania administracyjnego – część doktryny opowiada się za niełączeniem uznania administracyjnego z występowaniem w normie prawnej pojęć niedookreślonych (por. M. Jaśkowska, *System prawa administracyjnego. Tom 1. Instytucje prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2010, s. 254). Jednak prezentowane są także

poglądy, że swoboda interpretacyjna przyznana organowi w art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej jest przejawem szeroko rozumianej instytucji uznania administracyjnego (tak K. Tarnacka, *Prawo do informacji w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2009, s. 291). Z pewnością ustawodawca przyznał organom pewną swobodę przy interpretacji zawartych w tym przepisie pojęć. Ta swoboda podlega jednak kontroli przez organy wyższego stopnia oraz sądy administracyjne – w przypadku zaskarżenia ewentualnej decyzji o odmowie udostępnienia informacji przetworzonej.

Przepis art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. wprowadza ograniczenie przedmiotowe w uzyskaniu informacji publicznej przetworzonej – uzyskanie informacji jest uzależnione od istnienia szczególnie istotnego interesu publicznego. Prawo do uzyskania informacji publicznej, podobnie jak pozostałe konstytucyjne wolności i prawa, nie jest prawem absolutnym, ustawodawca ma więc swobodę w regulowaniu ograniczeń prawa do informacji, o ile te ograniczenia spełniają konstytucyjne wymogi. Zgodnie z art. 61 ust. 3 Konstytucji, ograniczenie może nastąpić wyłącznie ze względu na określone w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa. Z uwagi na sformułowanie w tym przepisie klauzuli szczegółowej ograniczenia prawa do informacji, rozważenia wymaga stosunek tej klauzuli do klauzuli generalnej ustanowionej w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Zgodnie z art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej, ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych praw i wolności mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób. Ponadto, ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Jak wskazuje Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 20 marca 2006 r. o sygn. K 17/05, możliwy jest pogląd, że art. 61 ust. 3 Konstytucji stanowi *lex specialis* w stosunku do ogólnej zasady wyrażonej w art. 31 ust. 3, jednakże oznaczałoby to nie tylko zawężenie samych przesłanek ingerencji (w art. 61 ust. 3 nie zostały wskazane moralność publiczna, ochrona środowiska oraz zdrowie publiczne), ale wywołałoby konsekwencje dalej idące. W rezultacie bowiem takie zawężenie

odnosiłoby się do samego mechanizmu proporcjonalności i jego konstrukcji – art. 31 ust. 3 wymaga uzasadnienia ingerencji zawsze wtedy, kiedy jest to „konieczne w demokratycznym państwie”, a ponadto bezwzględnie zakazuje wkraczania w istotę gwarantowanego prawa. W powyższym wyroku Trybunał opowiedział się za stanowiskiem, że nawet jeśli norma szczegółowa Konstytucji wyznacza samodzielne przesłanki ingerencji w sferze prawa, to nie może to oznaczać eliminacji pozostałych elementów mechanizmu proporcjonalności z art. 31 ust. 3 – przepisy mają wobec siebie charakter komplementarny. Analogiczny pogląd wyraził Trybunał w wyroku z dnia 15 października 2009 r. o sygn. K 26/08, a także w wyrokach z dnia 12 stycznia 1999 r. o sygn. P 2/98, odnoszącym się do relacji pomiędzy art. 64 ust. 3 a art. 31 ust. 3 oraz z dnia 16 lutego 1999 r. o sygn. SK 11/98, dotyczącym klauzuli szczegółowej z art. 53 ust. 5 Konstytucji. Należy więc przyjąć, że art. 31 ust. 3 Konstytucji w odniesieniu do prawa do informacji publicznej uregulowanego w art. 61 jest modyfikowany przez art. 61 ust. 3 jedynie w zakresie, w którym regulowane są węższe przesłanki ingerencji, natomiast w pełni pozostaje aktualne zastosowanie pozostałych elementów proporcjonalności niewyrażonych w art. 61 ust. 3 Konstytucji.

Niniejsza sprawa nie dotyczy zbadania konstytucyjności przedmiotowego ograniczenia w dostępie do informacji publicznej o charakterze przetworzonym uregulowanym w art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Jednakże Rzecznik stoi na stanowisku, że wyprowadzone w orzecznictwie sądowoadministracyjnym z zaskarżonego przepisu ograniczenie podmiotowe w dostępie do informacji przetworzonej prowadzi do naruszenia wskazanych w *petitum* skargi wzorców zaskarżenia.

Przedmiotowa sprawa zainicjowana skargą konstytucyjną opiera się na wykładni pojęcia „szczególnie istotnego interesu publicznego”. Skarżący wystąpił do Urzędu Kontroli Skarbowej (dalej jako: UKS) w S o udzielenie odpowiedzi na pytanie, w ilu przypadkach wszczęte przez UKS postępowania karne skarbowe spowodowały zawieszenie biegu terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego na podstawie art. 70 § 6 pkt 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2012 r. poz. 746 ze zm.) i w wyniku tego zawieszenia zobowiązanie podatkowe nie zostało wykonane w całości przed upływem ustawowego terminu przedawnienia

(z wyjątkiem okresu zawieszenia na skutek wszczęcia postępowania karnego skarbowego). W wyniku wniosku, Skarżący został wezwany przez Dyrektora UKS do wykazania istnienia szczególnie istotnego interesu publicznego w uzyskaniu informacji przetworzonej. Wnioskodawca wskazał te przyczyny, jednak organ uznał wyjaśnienia za niewystarczające.

W rezultacie, decyzją z dnia stycznia 2013 r. o nr , Dyrektor UKS odmówił udostępnienia informacji. Organ powołał się w uzasadnieniu decyzji na orzeczenie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 stycznia 2011 r. o sygn. I OSK 1870/10, zgodnie z którym wnioskodawca żądający informacji publicznej przetworzonej powinien wykazać nie tylko to, że jej uzyskanie stwarza realną możliwość wykorzystania danych dla poprawy funkcjonowania organów administracji i lepszej ochrony interesu publicznego. NSA powołał się w tym orzeczeniu na poglądy doktryny, zgodnie z którymi charakter lub pozycja podmiotu żądającego informacji publicznej, a zwłaszcza realna możliwość wykorzystania uzyskanej informacji, mają wpływ na ocenę istnienia szczególnego interesu publicznego uzasadniającego uwzględnienie wniosku. Organ podkreślił w uzasadnieniu decyzji, że udzielenie informacji przetworzonej byłoby uzasadnione interesem publicznym o tyle, o ile mogłoby to się realnie przełożyć na poprawę funkcjonowania tutejszego urzędu, bądź administracji skarbowej w ogólności.

Po rozpatrzeniu odwołania wnioskodawcy, Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej decyzją z dnia marca 2013 r. o nr utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję. Następnie, Wojewódzki Sąd Administracyjny w W wyrokiem z dnia czerwca 2013 r. o sygn. oddalił skargę na decyzję Generalnego Inspektora w przedmiocie odmowy udzielenia informacji publicznej. Sąd uznał, że organy zasadnie przyjęły, że Skarżący nie wykazał przesłanki szczególnej istotności dla interesu publicznego w udostępnieniu informacji przetworzonej. Jak wskazał WSA, Skarżący nie ma obiektywnych możliwości spowodowania zmiany stosowanej praktyki przez organy kontroli skarbowej.

Naczelny Sąd Administracyjny oddalił skargę kasacyjną wyrokiem z dnia stycznia 2014 r. o sygn. NSA powołał się w tym wyroku na stanowisko

wyrażane w wielu orzeczeniach sądów administracyjnych, zgodnie z którym prawo do uzyskania informacji przetworzonej ma jedynie taki wnioskodawca, który jest w stanie wykazać w chwili składania wniosku swoje indywidualne, realne i konkretne możliwości wykorzystania dla dobra ogółu informacji publicznej, której przygotowania się domaga tj. uczynienia z niej użytku w taki sposób, który nie jest dostępny dla każdego posiadacza informacji publicznej. Powołując się na wcześniejsze orzeczenia, NSA wskazał, że dla jej uzyskania wnioskodawca powinien wykazać nie tylko, że jest ona ważna dla dużego kręgu potencjalnych odbiorców, ale również, że jej uzyskanie stwarza realną możliwość wykorzystania uzyskanych danych dla poprawy funkcjonowania organów administracji i lepszej ochrony interesu publicznego.

Analiza doktryny i orzecznictwa pozwala na przyjęcie, że tożsame stanowisko zostało wyrażone przez Janusza Drachala na konferencji zorganizowanej w dniu 6 czerwca 2006 r. przez Instytut Nauk Prawnych PAN, NSA oraz Rzecznika Praw Obywatelskich. Jak wskazał J. Drachal, udzielenie przetworzonej informacji publicznej jest uzasadnione interesem publicznym o tyle, o ile może realnie przełożyć się na przykład na poprawę funkcjonowania sądu (...) albo innych organów publicznych lub instytucji. Jego zdaniem nasuwa się wniosek, że charakter czy pozycja podmiotu, który występuje z żądaniem udzielenia informacji publicznej, a zwłaszcza realne możliwości przyszłego wykorzystania przez niego uzyskanych danych, mają wpływ na ocenę istnienia interesu publicznego uzasadniającego udzielenie mu stosownych informacji. J. Drachal wskazał, że przykładem takiego podmiotu może być poseł zasiadający w komisji ustawodawczej Sejmu mający możliwość kształtowania uchwalanych przepisów prawa, radny czy też minister nadzorujący działanie podległego mu resortu (por. J. Drachal, *Dostęp do informacji publicznej w praktyce wydziałów informacji sądowej sądów administracyjnych*, [w:] *Dostęp do informacji publicznej – rozwój czy stagnacja. Materiały z konferencji zorganizowanej 6 czerwca 2006 r. w Warszawie przez INP PAN, NSA i RPO*, Warszawa 2008, s. 81).

Powyższy pogląd został powtórzony w licznych orzeczeniach sądów administracyjnych. Naczelny Sąd Administracyjny wskazuje w swoim orzecznictwie, że wnioskodawca powinien wykazać, jaka jest realna możliwość wykorzystania uzyskanej informacji przetworzonej dla poprawy funkcjonowania organów administracji i lepszej



ochrony interesu publicznego. Jednakże, jak podkreśla NSA, powołana okoliczność nie oznacza, że obywatel nie pełniący wskazanych funkcji (poseł, radny, minister) nie może uzyskać informacji publicznej przetworzonej – taki wniosek w ocenie NSA bezzasadnie ograniczałby obywatelskie prawo do informacji. W ocenie Sądu jednak, organ uzasadniający odmowę udzielenia informacji przetworzonej powinien wykazać, że wnioskodawca nie ma realnych możliwości podjęcia działań dla ochrony interesu publicznego lub poprawy funkcjonowania organów administracji publicznej, lub może je podjąć bez uzyskania informacji (powyższe stanowisko zaprezentował NSA w wyroku z dnia 9 grudnia 2010 r. o sygn. I OSK 1768/10).

Tożsame stanowisko Naczelny Sąd Administracyjny przyjął w następujących orzeczeniach: wyrok z dnia 27 stycznia 2011 r. o sygn. I OSK 1870/10, wyrok z dnia 9 listopada 2011 r. o sygn. I OSK 1365/11, wyrok z dnia 7 grudnia 2011 r. o sygn. I OSK 1737/11, wyrok z dnia 17 maja 2012 r. o sygn. I OSK 416/12 oraz wyrok z dnia 5 marca 2013 r. o sygn. I OSK 3097/12. Stanowisko to pojawia się także w orzeczeniach wojewódzkich sądów administracyjnych, por. np. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 7 lipca 2011 r. o sygn. II SA/Ol 368/11, wyrok WSA w Warszawie z dnia 28 sierpnia 2013 r. o sygn. II SA/Wa 210/13, wyrok WSA w Warszawie z dnia 26 października 2012 r. o sygn. II SA/Wa 1232/12 oraz wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 6 listopada 2013 r. o sygn. IV SAB/Wr 151/13.

Rzecznik Praw Obywatelskich stoi na stanowisku, że w ten sposób ukształtowało się rozumienie art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p., które może zostać uznane za ugruntowane w orzecznictwie sądów administracyjnych. To rozumienie przepisu polega na przyjęciu, że udostępnienie lub odmowa udostępnienia informacji publicznej przetworzonej może być uzależnione od cech podmiotu o nią wnioskującego. W rezultacie przyjęcia takiej wykładni zamieszczonej w art. 3 ust. 1 pkt 1 przesłanki szczególnie istotnego interesu publicznego, ograniczone zostało prawo do informacji dla osób, które w ocenie organu nie mają realnych możliwości wykorzystania uzyskanych informacji dla poprawy działania administracji publicznej, a w szczególności dla poprawy działania danego organu administracji. Taka wykładnia przepisu, prowadząca do wykształcenia ograniczenia w dostępie do informacji publicznej, jest w ocenie Rzecznika niezgodna ze wskazanymi w *petitum* zaskarżenia przepisami Konstytucji.

Podstawową zasadą, wynikającą z klauzuli ogólnej ograniczania praw i wolności, jest ustanawianie ograniczeń w akcie prawnym rangi ustawy. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 19 maja 1998 r. o sygn. U 5/97 podkreślił, że w tej specyficznej materii, jaką jest unormowanie wolności i praw człowieka i obywatela, przewidziane konieczne lub choćby tylko dozwolone przez Konstytucję unormowanie ustawowe cechować musi zupełność. W powyższym wyroku Trybunał wskazał, że w żadnym wypadku w sytuacji sporu pomiędzy jednostką a organem władzy publicznej o zakres czy sposób korzystania z wolności i praw, podstawa prawna rozstrzygnięcia tego sporu nie może być oderwana od unormowania konstytucyjnego ani mieć rangi niższej niż ustawa.

Przepis art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. stanowi, że uzyskanie informacji przetworzonej może nastąpić w takim zakresie, w jakim jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego. Wykładnia tak sformułowanej przesłanki nie uzasadnia przyjęcia, że odnosi się ona do cech wnioskodawcy. Ocenie organu powinna podlegać treść wniosku, tzn. istnienie szczególnego interesu publicznego uzasadniającego udostępnienie przetworzonej informacji ze względu na treść powstałej w ten sposób informacji przetworzonej. Przy badaniu istnienia tej przesłanki nie może mieć znaczenia sposób, w jaki wnioskodawca, ze względu na pełnione funkcje, może ją wykorzystać. Przyjęty w orzecznictwie sądownoadministracyjnym sposób rozumienia przesłanki szczególnej istotności dla interesu publicznego doprowadził do wprowadzenia niekonstytucyjnego ograniczenia prawa do informacji publicznej dla osób, które z uwagi na pełnione funkcje nie mogą wykorzystać informacji przetworzonej dla poprawy funkcjonowania organu administracji publicznej.

Konstytucja wprost stanowi, że uregulowane w art. 61 prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne przysługuje obywatelom, podmiotowe prawo do informacji zostało więc związane ze statusem obywatela. Z kolei ustawodawca w art. 2 ust. 1 u.d.i.p. podkreślił, że prawo do informacji przysługuje każdemu, zatem krąg podmiotów mających prawo domagania się informacji publicznej został w ustawie rozszerzony. Jak wskazuje Trybunał, mimo stosunkowo wyczerpującego unormowania bezpośrednio w Konstytucji prawa obywateli do dostępu do informacji zarówno jeśli chodzi o zakres podmiotów

obowiązanych, jak i treść informacji, to 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 (wyrok z dnia 16 września 2002 r. o sygn. K 38/01). W świetle brzmienia Konstytucji należy przyjąć, że wprowadzane regulacje mogą dotyczyć wskazanych w powyższym wyroku kwestii, nie mogą jednak prowadzić do zawężenia katalogu osób uprawnionych do uzyskania informacji publicznej.

Wprowadzone poprzez wykładnię sądową rozumienie ustawy ograniczające dostęp do informacji przetworzonej nie realizuje także żadnej z wartości uzasadniających ograniczenie konstytucyjnych praw i wolności. Zgodnie z art. 61 ust. 3 Konstytucji, ograniczenie prawa do informacji może nastąpić wyłącznie ze względu na ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa. Należy zwrócić uwagę, że ustrojodawca użył w powyższym przepisie słowa „wyłącznie” jako szczególnego kwantyfikatora, w sposób bardziej dobitny niż słowo „tylko” użyte w art. 31 ust. 3 Konstytucji, wskazującego na absolutny zakaz wprowadzania ograniczeń ze względu na inne wartości niż wskazane w art. 61 ust. 3. Udostępnienie informacji publicznej przetworzonej nakłada na organy konieczność podjęcia dodatkowej pracy, polegającej na zestawieniu posiadanych informacji prostych i wytworzeniu, odpowiednio do wniosku, informacji przetworzonej. Nieograniczone prawo dostępu do tego typu informacji mogłoby doprowadzić do nadmiernego obciążenia pracowników organu koniecznością przetworzenia informacji. Umożliwienie udostępnienia informacji przetworzonej tylko wtedy, gdy takie udostępnienie jest zasadne ze względu na istotny interes publiczny powinno zostać uznane za uzasadnione ze względu na konieczność ochrony porządku publicznego, przejawiającego się w konieczności zapewnienia sprawnego działania administracji. O zapewnieniu sprawnego działania organów stanowi także preambuła do Konstytucji, zgodnie z którą ustanowienie ustawy zasadniczej ma, między innymi, zapewnić działaniu instytucji publicznych rzetelność i sprawność. Istnienie przesłanki istotnego interesu publicznego w uzyskaniu informacji przetworzonej powinno być odnoszone do treści żądanej informacji przetworzonej, a nie cech wnioskodawcy, w szczególności możliwości

wykorzystania uzyskanej informacji. Prowadziłoby to w przeciwnym wypadku do uznania, że prawo do informacji publicznej, które zgodnie z Konstytucją przysługuje każdemu obywatelowi, może być ograniczone pewnej grupie osób. Uzależnienie uzyskania informacji publicznej od cech wnioskodawcy, zamiast badania treści informacji, prowadzi do nierównego traktowania obywateli, naruszając podmiotowe prawo do informacji przyznane wszystkim obywatelom. Iluzoryczna byłaby także ochrona organów przed nadmiernym obciążeniem związanym z przetworzeniem informacji, gdyby przyjąć, że np. dla każdego wnioskodawcy – posła konieczne będzie w każdym przypadku przygotowanie takiej informacji.

Z tego względu, Rzecznik, z uwagi na konieczność ochrony praw i wolności, wnosi o orzeczenie jak na wstępie.

Z upoważnienia  
Rzecznika Praw Obywatelskich

*Stanisław Trociuk*  
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich