

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

Al. Jana Christiana Szucha 12a

00 – 918 Warszawa

A L (dalej: „Skarżący”)

zamieszkały: ul.

reprezentowany przez: **Tomasza Burczyńskiego**, radcę prawnego wpisanego na listę radców prawnych, prowadzoną przez Okręgową Izbę Radców Prawnych w Warszawie pod nr. WA-7124

adres Kancelarii: **GWW Woźny i Wspólnicy Sp. k.**, ul. Piękna 18, 00-549 Warszawa

SKARGA KONSTYTUCYJNA

Działając w imieniu Skarżącego, na podstawie załączonego pełnomocnictwa oraz na mocy art. 79 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm.), zwaną dalej: „Konstytucją RP”, a także art. 2 ust. 1 pkt 4 w związku z art. 46 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. nr 102, poz. 643 ze zm.), składam niniejszą skargę konstytucyjną.

Określenie przedmiotu skargi konstytucyjnej

Przedmiotem niniejszej skargi konstytucyjnej jest art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. nr 112, poz. 1198 ze zm. - dalej „udip”).

Przepis ten stanowi, że: „Prawo do informacji publicznej obejmuje uprawnienia do: uzyskania informacji publicznej, w tym uzyskania informacji przetworzonej w takim zakresie, w jakim jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego”.

Brzmienie kwestionowanego przepisu nie uległo zmianie zarówno w toku postępowania administracyjnego, jak i sądownoadministracyjnego, a także do dnia sporządzenia niniejszej skargi konstytucyjnej.

GWW LEGAL

Powyższy przepis ustawowy narusza art. 61 ust. 1 i 2 w związku z art. 61 ust. 3 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Powołane unormowania konstytucyjne stanowią, 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.” (art. 61 ust. 1 Konstytucji RP).

„Prawo do uzyskiwania informacji obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu.” (art. 61 ust. 2 Konstytucji RP).

„Ograniczenie prawa, o którym mowa w ust. 1 i 2, 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.” (art. 61 ust. 3 Konstytucji RP).

„Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw 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. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.” (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP).

W związku z powyższym wnoszę o:

- 1) orzeczenie, że art. 3 ust. 1 pkt 1 udip jest niezgodny z art. 61 ust. 1 i 2 w związku z art. 61 ust. 3 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji RP;
- 2) zasądzenie – zgodnie z treścią art. 24 ust. 2 wyżej cytowanej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym - od organu, który wydał akt normatywny będący przedmiotem skargi konstytucyjnej na rzecz Skarżącego kosztów postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (dalej także „Trybunał” lub „TK”) według norm przepisanych.

Określenie podstaw skargi konstytucyjnej

1.

Orzeczeniem organu władzy publicznej, z którym Skarżący łączy naruszenie przysługujących mu praw lub wolności konstytucyjnych, jest wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej również: „NSA”) z dnia stycznia 2014 r., sygn. akt

Wyrokiem tym Sąd drugiej instancji orzekł o oddaleniu skargi kasacyjnej Skarżącego na wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (dalej także „WSA”) w W z dnia

czerwca 2013 r., sygn. akt _____, oddalający skargę Skarżącego na ostateczną decyzję Generalnego Inspektora Kontroli Skarbowej z dnia _____ marca 2013 r., nr _____, w przedmiocie odmowy udostępnienia Skarżącemu wnioskowanej informacji publicznej.

2.

Wydanie wyżej wskazanego wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego spowodowało naruszenie konstytucyjnego prawa Skarżącego do uzyskania informacji o działalności organów władzy publicznej, określonego w art. 61 ust. 1 i 2 w związku z art. 61 ust. 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

3.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego prowadzi do naruszenia konstytucyjnego prawa Skarżącego do uzyskania informacji o działalności organów władzy publicznej, poprzez pozbawienie Skarżącego - w oparciu o art. 3 ust. 1 pkt 1 udiop - możliwości uzyskania żądanej informacji o działaniach organów kontroli skarbowej – w tym konkretnym przypadku Dyrektora Urzędu Kontroli Skarbowej w S

Powodem pozbawienia Skarżącego możliwości uzyskania informacji o działaniach organu kontroli skarbowej jest to, że Skarżący w chwili składania wniosku o udostępnienie informacji publicznej nie mógł wykazać, iż: (1) ma swoje, indywidualne, konkretne możliwości wykorzystania tej informacji dla dobra ogółu w sposób niedostępny dla każdego posiadacza informacji publicznej; (2) uzyskanie przez niego żądanej informacji publicznej stwarza realną możliwość wykorzystania uzyskanych danych do poprawy funkcjonowania organów administracji i lepszej ochrony interesu publicznego; (3) jest – przykładowo – posłem zasiadającym w komisji ustawodawczej Sejmu, radnym, ministrem nadzorującym działalność powierzonego mu resortu albo podmiotem nie pełniącym żadnej z wymienionych funkcji, lecz pomimo tego posiadającym cechy wskazane w pkt. (1) i (2).

Naczelny Sąd Administracyjny przyjął w w/w wyroku, że Sąd pierwszej instancji trafnie ocenił, iż podnoszone przez Skarżącego okoliczności nie przemawiają za uznaniem, że otrzymanie przez Skarżącego żądanych informacji jest szczególnie istotne dla interesu publicznego, skoro Skarżący nie ma obiektywnych możliwości spowodowania zmiany stosowanej praktyki przez organy kontroli skarbowej.

W konsekwencji – pomimo że Skarżący jest obywatelem, podmiotem powszechnego obywatelskiego prawa do informacji o działalności organów władzy publicznej, to jeśli nie jest równocześnie osobą posiadającą wpływ na funkcjonowanie organów władzy publicznej, np. posłem, radnym, ministrem, nie ma możliwości uzyskania informacji przetworzonej o działalności tych organów.

4.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia stycznia 2014 r., sygn. akt jest prawomocny i nie podlega dalszemu zaskarżeniu zwyczajnym środkiem prawnym.

Zgodnie bowiem z art. 168 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2012 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.) – dalej: „Ppsa”, orzeczenie sądu staje się prawomocne, jeżeli nie przysługuje co do niego środek odwoławczy. Ustawodawca nie przewidział środków odwoławczych od orzeczeń Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Na marginesie – Naczelny Sąd Administracyjny doręczając w/w wyrok, wskazał w piśmie przewodnim, że załączone orzeczenie jest ostateczne i nie podlega zaskarżeniu.

5.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia stycznia 2014 r., sygn. akt , został doręczony Skarżącemu 21 lutego 2014 r.

6.

Za tym, że zakwestionowana w niniejszej skardze konstytucyjnej regulacja prawna, tj. art. 3 ust. 1 pkt 1 udip, stanowiła podstawę wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia stycznia 2014 r., sygn. akt , przemawiają następujące, podane chronologicznie argumenty:

Po pierwsze – w toku postępowania administracyjnego, wszczętego wnioskiem Skarżącego o udostępnienie informacji publicznej, art. 3 ust. 1 pkt 1 udip był powoływany i analizowany zarówno w decyzjach organów administracji publicznej, jak i w pismach procesowych Skarżącego.

Dyrektor Urzędu Kontroli Skarbowej w S wezwał Skarżącego pismem z dnia grudnia 2012 r. do uzupełnienia wniosku, poprzez wykazanie szczególnie istotnego interesu publicznego, o którym mowa w art. 3 ust. 1 pkt 1 udip. Pismem z dnia stycznia 2013 r. Skarżący odpowiedział na wezwanie.

W podstawie prawnej decyzji Dyrektora Urzędu Kontroli Skarbowej w S z dnia stycznia 2013 r., nr , odmawiającej Skarżącemu udostępnienia żadnej informacji publicznej został wskazany art. 3 ust. 1 pkt 1 udip.

Z kolei w uzasadnieniu tej decyzji, organ I instancji stwierdził, z powołaniem na orzecznictwo (wyrok NSA z dnia 27 stycznia 2011 r., sygn. akt I OSK 1870/10) i piśmiennictwo, że wnioskodawca żądający udostępnienia informacji przetworzonej, o której mowa w art. 3 ust. 1 pkt 1 udip, powinien dla jej uzyskania wykazać, że jej uzyskanie stwarza realną możliwość wykorzystania uzyskanych danych dla poprawy funkcjonowania organów administracji i lepszej ochrony interesu publicznego. 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.

Przykładem takiego podmiotu może być poseł zasiadający w komisji ustawodawczej Sejmu, radny lub też minister nadzorujący działalność podległego mu resortu.

W odwołaniu od wyżej omówionej decyzji Skarżący podniósł m.in. zarzut naruszenia art. 3 ust. 1 pkt 1 udip.

W konsekwencji - także w decyzji Generalnego Inspektora Kontroli Skarbowej z dnia marca 2013 r., nr , utrzymującej w mocy decyzji organu I instancji, znalazło się odwołanie do art. 3 ust. 1 pkt 1 udip. Organ II instancji zaaprobował stanowisko zajęte przez Dyrektora Urzędu Kontroli Skarbowej w S powołał się w szerokim zakresie na orzecznictwo sądów administracyjnych, w szczególności przywołany wyżej wyrok NSA z dnia 27 stycznia 2014 r., a także m.in. wyrok NSA z dnia 9 grudnia 2010 r., sygn. akt I OSK 1768/10, dotyczące art. 3 ust. 1 pkt 1 udip.

Po drugie – w postępowaniu przed sądami administracyjnymi wykładnia i zastosowanie art. 3 ust. 1 pkt 1 udip były osią sporu pomiędzy Skarżącym a Generalnym Inspektorem Kontroli Skarbowej.

W skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W na w/w decyzję Generalnego Inspektora Kontroli Skarbowej z dnia marca 2013 r. Skarżący postawił zarzut naruszenia art. 3 ust. 1 pkt 1 udip oraz szeroko go uzasadnił.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w W w wyroku z dnia czerwca 2013 r., sygn. akt , zaprezentował przyjętą przez siebie wykładnię przesłanki „szczególnej istotności dla interesu publicznego” z art. 3 ust. 1 pkt 1 udip. Sąd pierwszej instancji wskazał, że jest to wyrażenie niedookreślone, niemające zwartej zapisanej formuły na gruncie obowiązującego prawa. Zauważył też, że interes publiczny odnosi się w swej istocie do spraw związanych z funkcjonowaniem państwa oraz innych ciał publicznych jako prawnej całości, zwłaszcza, jeżeli związane jest ono z gospodarowaniem mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa.

Ponadto, Sąd pierwszej instancji stwierdził, że: *„W rozpoznawanej sprawie natomiast, ani fakt że skarżący był współautorem raportu dotyczącego stosowania art. 70 § 6 pkt 1 ordynacji podatkowej, ani też to, że uzyskaną informację publiczną zamierza upowszechnić nie przemawia za uznaniem, że w niniejszej sprawie otrzymanie przez niego żądanych informacji jest szczególnie istotne dla interesu publicznego. Skarżący nie ma bowiem obiektywnych możliwości spowodowania zmiany stosowanej praktyki przez organy kontroli skarbowej w tej materii. Raport, którego był współautorem, jak sam podał na rozprawie, został już przygotowany i nie był tworzony w oparciu o uzyskaną informację publiczną.”*

W rezultacie Wojewódzki Sąd Administracyjny w W w całości zaaprobował stanowisko organów administracji dotyczące art. 3 ust. 1 pkt 1 udip.

Skarga kasacyjna Skarżącego zawierała zarzut naruszenia art. 3 ust. 1 pkt 1 udip przez jego:

(1) błędną wykładnię, polegającą na przyjęciu, że przesłankę „szczególnej istotności dla interesu publicznego” należy rozumieć w ten sposób, iż wnioskodawca musi mieć również obiektywną możliwość spowodowania zmiany stosowanej praktyki przez organy administracji publicznej, podczas gdy wspomnianą przesłankę należy uznać za wypełnioną w takiej sytuacji, w której pozyskanie określonej informacji i jej upublicznienie leży w interesie nie tylko wnioskodawcy, ale także innych obywateli;

(2) niewłaściwe zastosowanie, a mianowicie naruszenie poprzez błędne przyjęcie, iż Skarżący nie wykazał, że uzyskanie przez niego dostępu do informacji publicznej jest szczególnie istotne dla interesu publicznego.

Oddalając skargę kasacyjną Skarżącego, Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia stycznia 2014 r., sygn. akt _____, wskazał na tle art. 3 ust. 1 pkt 1 udip, że Skarżący w chwili składania wniosku o udostępnienie informacji publicznej, przetworzonej, powinien wykazać, że: (1) ma swoje, indywidualne, konkretne możliwości wykorzystania tej informacji dla dobra ogółu w sposób niedostępny dla każdego posiadacza informacji publicznej; (2) a uzyskanie żądanej informacji publicznej stwarza realną możliwość wykorzystania uzyskanych danych do poprawy funkcjonowania organów administracji i lepszej ochrony interesu publicznego; (3) jest – przykładowo – posłem zasiadającym w Komisji Ustawodawczej Sejmu, radnym, ministrem nadzorującym działalność powierzonego mu resortu.

Naczelny Sąd Administracyjny przyjął w w/w wyroku, że Sąd pierwszej instancji trafnie ocenił, iż podnoszone przez Skarżącego okoliczności nie przemawiają za uznaniem, że otrzymanie przez Skarżącego żądanych informacji jest szczególnie istotne dla interesu publicznego, skoro Skarżący nie ma obiektywnych możliwości spowodowania zmiany stosowanej praktyki przez organy kontroli skarbowej (s. 48 uzasadnienia wyroku).

Reasumując: art. 3 ust. 1 pkt 1 udip stanowił zarówno podstawę prawną decyzji organów administracji odmawiających uwzględnienia wniosku Skarżącego o udostępnienie informacji publicznej, jak i obu wyroków sądów administracyjnych. W szczególności Naczelny Sąd Administracyjny szeroko analizował w/w przepis na stronach 43-49 uzasadnienia swojego wyroku. Dlatego, choć formalnoprawną podstawę wyroku Sądu drugiej instancji stanowił art. 184 Ppsa, to w warstwie materialnoprawnej podstawą tego orzeczenia był przede wszystkim art. 3 ust. 1 pkt 1 udip.

Gdyby nie zastosowanie tej regulacji prawnej, wynik sprawy byłby inny, tzn. żądanie Skarżącego musiałyby zostać rozpatrzone pozytywnie – uzyskałby wnioskowaną informację publiczną. Jeżeli zaś organ administracji odmówiłby udostępnienia tej informacji, to Skarżący uzyskałby wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W _____ lub Naczelnego Sądu Administracyjnego nakazujący w istocie udostępnienie żądanej informacji publicznej. Skutkiem tego, zastosowanie w jego sprawie art. 3 ust. 1 pkt 1 udip spowodowało pogorszenie jego sytuacji prawnej, ponieważ w ten sposób uniemożliwiono mu pozyskanie informacji o działalności organów władzy publicznej. Pomimo że prawo do informacji określone w art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji RP jest publicznym prawem podmiotowym, to

wskutek zastosowania art. 3 ust. 1 pkt 1 udip, organy administracji i sądy nie zachowały się zgodnie z treścią tego prawa.

Skarżący, mimo że formalnie objęty zakresem podmiotowym prawa do informacji, został uznany za podmiot, który nie może skorzystać z tego prawa. Aby uzyskać żadaną informację, Skarżący musi zatem zwrócić się do podmiotu, który (1) ma swoje, indywidualne, konkretne możliwości wykorzystania tej informacji dla dobra ogółu w sposób niedostępny dla każdego posiadacza informacji publicznej; (2) uzyskanie przez niego żądanej informacji publicznej stwarza realną możliwość wykorzystania uzyskanych danych do poprawy funkcjonowania organów administracji i lepszej ochrony interesu publicznego; (3) jest – przykładowo – posłem zasiadającym w komisji ustawodawczej Sejmu, radnym, ministrem nadzorującym działalność powierzonego mu resortu albo podmiotem nie pełniącym żadnej z wymienionych funkcji, lecz pomimo tego posiadającym cechy wskazane w pkt. (1) i (2). Pogorszenie jego sytuacji prawnej polega zatem również na odebraniu mu możliwości bezpośredniego uzyskania żądanej informacji. Skarżący jest zdany/uzależniony od podjęcia działań przez inny podmiot.

Powoduje to także utrudnienie sprawowania tzw. kontroli społecznej organów władzy publicznej, a nawet ogranicza możliwość zwrócenia się do organów ochrony prawa, np. Najwyższej Izby Kontroli, czy Rzecznika Praw Obywatelskich. Skarżący nie będzie posiadał dowodów na poparcie swojego wystąpienia.

Uzasadnienie

1. Wniosek Skarżącego o udostępnienie informacji publicznej

Skarżący złożył do Urzędu Kontroli Skarbowej w S wniosek o udostępnienie następującej informacji publicznej: „*w ilu przypadkach wszczęte przez Urząd Kontroli Skarbowej 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 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)?*”.

Skarżący podał, że wniosek dotyczy postępowań karnych skarbowych wszczętych w latach 2009 i 2010 w przedmiocie deliktów skarbowych polegających na narażeniu na uszczuplenie bądź uszczupleniu zobowiązań podatkowych z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych, podatku dochodowego od osób prawnych, podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowego.

Skarżący wskazał także, że chodzi o wskazanie tylko takich przypadków, które spełniają obie przesłanki zawarte w pytaniu, tj.:

- w momencie wszczęcia postępowania karnego skarbowego termin przedawnienia zobowiązania podatkowego był w trakcie jego biegu, to znaczy, nie był zawieszony na skutek zaistnienia innych przesłanek zawieszenia określonych w art. 70 Ordynacji podatkowej;
- zobowiązanie podatkowe nie zostało wykonane w całości (nie zostało wykonane albo zostało wykonane w części) przed upływem pięciu lat od końca roku kalendarzowego, w którym upłynął termin płatności tego zobowiązania.

W odpowiedzi na wezwanie organu I instancji Skarżący wskazał, że uzyskanie przez niego informacji publicznej określonej we wniosku jest szczególnie istotne dla interesu publicznego.

W tej mierze powołał się przede wszystkim na wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 lipca 2012 r., sygn. P 30/11, którym Trybunał orzekł, że art. 70 § 6 pkt 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2012 r. poz. 749), w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 58 ustawy z dnia 12 września 2002 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 169, poz. 1387 oraz z 2007 r. Nr 221, poz. 1650), w zakresie, w jakim wywołuje skutek w postaci zawieszenia biegu terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego w związku z wszczęciem postępowania karnego lub postępowania w sprawie o przestępstwo skarbowe lub wykroczenie skarbowe, o którym to postępowaniu podatnik nie został poinformowany najpóźniej z upływem terminu wskazanego w art. 70 § 1 ustawy – Ordynacja podatkowa, jest niezgodny z zasadą ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa wynikającą z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

W uzasadnieniu tego wyroku Trybunał Konstytucyjny zauważył, że: *„Jedynie na marginesie powyższych ustaleń należy zauważyć, że w doktrynie pojawiły się głosy wskazujące, że jedynym celem wszczynania przez organy skarbowe postępowania karnego skarbowego tuż przed upływem 5-letniego terminu przedawnienia, jest zawieszenie biegu terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego. Wskazuje się, że „nowa regulacja z art. 70 § 6 pkt 1 Ordynacji podatkowej spowodowała wzmożone zainteresowanie organów podatkowych postępowaniami karnymi skarbowymi z perspektywy zapobiegania przedawnieniu zobowiązań podatkowych” (G. Łabuda, Zawieszenie postępowania karnego skarbowego ze względu na prejudyk, „Prokuratora i Prawo” nr 3/2011, s. 82) oraz że „Utożsamianie zawieszenia terminu przedawnienia z wszczęciem postępowania karnego skarbowego w sprawie (art. 303 k.p.k.), a nie z wszczęciem postępowania karnego przeciwko osobie (art. 313 k.p.k.) mogłoby skutkować wystąpieniem takich praktyk organów podatkowych nieakceptowanych w demokratycznym państwie prawa (...). W efekcie w każdym przypadku organ podatkowy mógłby właściwie w dowolnym czasie zawiesić bieg przedawnienia zobowiązań podatkowych będących przedmiotem prowadzonego postępowania podatkowego” (B. Brzeziński, A. Olesińska, Zawieszenie biegu terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego z uwagi na wszczęcie postępowania karnego skarbowego (art. 70 § 6 pkt 1 Ordynacji podatkowej), „Przegląd Orzecznictwa Podatkowego” nr 1/2011, s. 14). Podobne obawy wyraził także pytający sąd na rozprawie przed Trybunałem. Co prawda, Minister Finansów w piśmie z 20 stycznia 2012 r.*

stwierdził, że „urzędy skarbowe dysponujące kompetencjami finansowymi organów postępowania przygotowawczego nie wszczynają postępowań karnych skarbowych jedynie w celu spowodowania zawieszenia biegu terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego” (podobne stanowisko zajął również Marszałek Sejmu w piśmie z 7 listopada 2011 r.), a sama potencjalna możliwość nadużycia kompetencji przez organ państwa nie jest wystarczającą podstawą uznania przepisu za niekonstytucyjny, to jednak tego rodzaju obawy mogą rodzić wątpliwości co do zgodności art. 70 § 6 pkt 1 o.p. z zasadą ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa.”.

Ponadto, Skarżący powołał się w odpowiedzi na wezwanie na publicznie dostępny Raport

, którego był współautorem, przygotowany na zlecenie K w lipcu 2012 r. Raport został sporządzony na podstawie danych pozyskanych z uzasadnień wyroków sądów administracyjnych dostępnych w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych. Celem Raportu była analiza stosowania przez organy skarbowej art. 70 § 6 pkt 1 Ordynacji podatkowej, a jej wyniki uprawdopodobniały instrumentalne stosowanie tego przepisu, tj. wszczynanie postępowań karnych skarbowych nie w przypadku podejrzenia popełnienia czynu zabronionego, lecz dla zawieszenia biegu terminu zobowiązania podatkowego.

Skutkiem tego, Skarżący wskazał, że chce pozyskać dane pozwalające na weryfikację działalności organów skarbowych. W interesie publicznym leży rozwianie wątpliwości co do obiektywności i transparentności działań organów skarbowych. Pozyskane dane posłużą do przygotowania raportu, który rzetelnie wyjaśni, czy art. 70 § 6 pkt 1 Ordynacji podatkowej nie jest nadużywany w praktyce jego stosowania. Istnienie szczególnego interesu publicznego Skarżący wiąże także z konstytucyjną zasadą zaufania do organów państwa i stanowionego przez nie prawa oraz sprawnością i rzetelnością działania instytucji publicznych – wartościami z preambuły Konstytucji RP.

2. Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne

Zarówno Dyrektor Urzędu Kontroli Skarbowej w S , jak i Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej odmówili uwzględnienia wniosku Skarżącego i udostępnienia żądanej informacji publicznej, czemu dali wyraz w wyżej wskazanych decyzjach.

Materialnoprawną podstawą prawną odmowy był kwestionowany w niniejszej skardze konstytucyjnej art. 3 ust. 1 pkt 1 udip. Organy administracji wskazały, że przepis ten nakazuje wnioskodawcy wykazać, że uzyskanie przez niego żądanej informacji publicznej stwarza realną możliwość wykorzystania uzyskanych danych dla poprawy funkcjonowania organów administracji i lepszej ochrony interesu publicznego. 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. Przykładem takiego podmiotu może być poseł zasiadający w komisji ustawodawczej Sejmu, radny lub też minister nadzorujący działalność podległego mu resortu.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w W , oddalając skargę Skarżącego na decyzję ostateczną Generalnego Inspektora Kontroli Skarbowej, stwierdził, że „W rozpoznawanej sprawie natomiast, ani fakt że skarżący był współautorem raportu dotyczącego stosowania art. 70 § 6 pkt 1 ordynacji podatkowej, ani też to, że uzyskaną informację publiczną zamierza upowszechnić nie przemawia za uznaniem, że w niniejszej sprawie otrzymanie przez niego żądanych informacji jest szczególnie istotne dla interesu publicznego. Skarżący nie ma bowiem obiektywnych możliwości spowodowania zmiany stosowanej praktyki przez organy kontroli skarbowej w tej materii. Raport, którego był współautorem, jak sam podał na rozprawie, został już przygotowany i nie był tworzony w oparciu o uzyskaną informację publiczną.”

Naczelny Sąd Administracyjny zaaprobował stanowisko Sądu pierwszej instancji, czemu dał wyraz, przyjmując, iż Sąd pierwszej instancji trafnie ocenił, że podnoszone przez Skarżącego okoliczności nie przemawiają za uznaniem, że otrzymanie przez Skarżącego żądanych informacji jest szczególnie istotne dla interesu publicznego, skoro Skarżący nie ma obiektywnych możliwości spowodowania zmiany stosowanej praktyki przez organy kontroli skarbowej (s. 48 uzasadnienia wyroku NSA).

Ponadto, Sąd drugiej instancji wskazał, że art. 3 ust. 1 pkt 1 udiop w istocie ogranicza dostęp do informacji przetworzonej. Ograniczenie to dokonane aktem rangi ustawowej odpowiada regulacji art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, a ustawodawca, ograniczając w art. 3 ust. 1 pkt 1 udiop dostęp do informacji przetworzonej, czyni to w zgodzie z zasadą proporcjonalności i nie można w tym wypadku mówić o łamaniu konstytucyjnych uprawnień obywatela, skoro przedkładając interes publiczny nad interes strony, prawodawca ma na względzie zapewnienie prawidłowego funkcjonowania organów Państwa i innych podmiotów zobowiązanych do udzielania informacji publicznej.

3. Problem konstytucyjny

Przesłanka szczególnej istotności dla interesu publicznego, o której mowa w art. 3 ust. 1 pkt 1 udiop, powoduje ograniczenie podmiotowe dostępu do informacji publicznej, przetworzonej, pozwalając uzyskać taką informację jedynie obywatelom posiadającym wpływ na funkcjonowanie organów władzy publicznej (np. posłom, ministrom, radnym), a eliminując pozostałych obywateli.

Zdaniem Skarżącego, przepis o takiej treści narusza konstytucyjne, obywatelskie prawo do informacji o działalności organów władzy publicznej, o którym mowa w art. 61 ust. 1 i 2 w związku z art. 61 ust. 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

4. Wzorce kontroli konstytucyjnej

Konstytucyjne prawo do informacji o działalności organów władzy publicznej zostało określone w art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji RP. Zostało ono ukształtowane przez ustrojodawcę jako prawo obywatelskie. Podmiotem tego prawa pozostaje „obywatel”, a nie „każdy” (por. A. Niżnik-Mucha, *Casus* z 2008 r., nr 2, s. 15). W nauce prawa przyjmuje się, że intencją ustrojodawcy nie było ściśle ograniczenie zakresu podmiotowego tego prawa i ustawodawca może rozszerzać jego zakres także na nieobywateli - cudzoziemców i apatrydów (zob. B. Banaszek, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Wyd. 2, Warszawa 2012, LEGALIS, pkt 1 oraz powołane tam poglądy piśmiennictwa).

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 16 września 2002 r., sygn. akt K 38/01 (OTK-A 2002/5/59) przeprowadził analizę art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji RP.

TK wskazał, że w art. 61 ust. 1 Konstytucji RP określone zostało powszechne obywatelskie 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. Z natury jednak rzeczy prawo to skierowane jest na dostępność do informacji o działalności władz i organów publicznych; w tym także organów samorządu terytorialnego.

TK zauważył, że formy, w jakich realizowane ma być obywatelskie prawo do informacji ustrojodawca określił w ust. 2 art. 61 Konstytucji RP, wskazując, iż obejmuje ono dostęp do dokumentów urzędowych oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej, pochodzących z powszechnych wyborów.

W ocenie Trybunału, analiza art. 61 ust. 1 oraz ust. 2 Konstytucji wskazuje, iż zakres określonego w nim prawa do informacji zdeterminowany jest w znacznej mierze przez samą Konstytucję. Przepisy te określają bowiem jakie uprawnienia wiążą się z obowiązywaniem tego prawa oraz wskazują, na jakie podmioty nałożony jest obowiązek podjęcia takich działań, aby to prawo obywatelskie mogło być zrealizowane. Prawo do uzyskania informacji dotyczy działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne, a także działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego oraz innych osób i jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa oraz dostęp do dokumentów i wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z publicznych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu.

Nie jest jednak – zdaniem TK - 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. Dowodem wskazującym na konieczność takiej uzupełniającej, w stosunku do art. 61 Konstytucji RP, roli ustaw jest brzmienie art. 1-5 oraz innych przepisów u.d.p.

Zakres materialny prawa do informacji wyznaczają także przepisy ustaw, o których mowa w ustępie trzecim art. 61 Konstytucji RP. Dopuszcza on możliwość ograniczenia konstytucyjnie wyznaczonego zakresu tego prawa ze względu na ochronę wolności i praw innych osób, podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa. Ograniczenie takie nastąpić może wyłącznie w formie ustawy.

Określając zatem w art. 61 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP 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. Z kolei w ustępie czwartym art. 61 Konstytucji RP nakazał ustawodawcy zwykłemu określenie trybu udzielania takich informacji. Zastrzegł przy tym, że kwestia ta ma zostać uregulowana w formie ustawy, a w odniesieniu do Sejmu i Senatu - w formie ich regulaminów.

O ile zatem w odniesieniu do art. 61 ust. 1 i 2 w zw. z ust. 3 Konstytucji RP mamy do czynienia z konstrukcją, która zakłada uzupełniającą jedynie rolę ustawodawcy zwykłego ze względu na wyczerpujące unormowania już na poziomie konstytucyjnym - o tyle ust. 4 art. 61 Konstytucji nakłada na ustawodawcę zwykłego obowiązek wydania ustaw dotyczących trybu udzielania informacji. Tryb ten bowiem nie został w art. 61 Konstytucji unormowany tak całościowo, jak to ma miejsce w odniesieniu do zakresu materialnego oraz granic prawa dostępu do informacji publicznej.

Powyższe stanowisko zostało przez Trybunał Konstytucyjny podtrzymane w wyroku z dnia 20 marca 2006 r., sygn. akt K 17/05 (OTK-A 2006/3/30), w którym TK odwołał się wprost do wyroku z 16 września 2002 r.

Dodatkowo, Trybunał zauważył, że zakres ograniczeń konstytucyjnego prawa do informacji jest wyraźnie określany przez mechanizm proporcjonalności zawarty w art. 31 ust. 3 i art. 61 ust. 3 Konstytucji RP. Wzajemny stosunek obu wskazanych norm konstytucyjnych nie rysuje się jednoznacznie. Możliwy jest teoretycznie pogląd, że art. 61 ust. 3 stanowi regulację szczególną (*lex specialis*) w stosunku do ogólnej zasady wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Oznaczałoby to nie tylko zawężenie samych przesłanek ingerencji (warto zauważyć, że art. 61 ust. 3 nie wskazuje na moralność publiczną, ochronę środowiska oraz zdrowie publiczne jako na wartości uzasadniające ingerencję ustawodawczą), ale wywoływałoby konsekwencje znacznie dalej idące. Odnosiłyby się one bowiem do samego mechanizmu

proporcjonalności i jego konstrukcji, która opiera się na założeniu ważenia pozostających w konflikcie dóbr, wyraźnego określenia granic niezbędności wkroczenia w sferę gwarantowanego prawa oraz zakresu zakazu takiego wkroczenia. Art. 31 ust. 3 Konstytucji RP wymaga uzasadnienia ingerencji zawsze wtedy, kiedy jest to „konieczne w demokratycznym państwie”, a ponadto bezwzględnie zakazuje wkraczania w istotę gwarantowanego prawa. W rezultacie Trybunał Konstytucyjny przychylił się do stanowiska, prezentowanego już wcześniej w orzecznictwie, że nawet jeśli norma szczegółowa Konstytucji wyznacza samodzielnie przesłanki ingerencji w sferze prawa, tak jak to czyni art. 61 ust. 3 w odniesieniu do prawa do informacji o działalności instytucji publicznych, nie może to oznaczać eliminacji pozostałych elementów mechanizmu proporcjonalności z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Przepisy te mają w stosunku do siebie charakter komplementarny.

Skutkiem tego, Trybunał przyjął, że art. 31 ust. 3 Konstytucji RP jest zatem modyfikowany przez art. 61 ust. 3 Konstytucji RP jedynie w zakresie, w którym regulowane są (wężiej) bezpośrednio przesłanki ingerencji, natomiast w pełni pozostaje aktualne zastosowanie pozostałych elementów proporcjonalności niewyrażonych w art. 61 ust. 3 (w szczególności konieczność uwarunkowana standardem demokratycznego państwa oraz zakaz ingerowania w istotę prawa).

Na gruncie art. 31 ust. 3 Konstytucji RP zostało wydanych wiele orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego. W tym miejscu wystarczy jednak powołać wyrok TK z dnia 8 października 2013 r., sygn. akt SK 40/12, w którym Trybunał wskazał, że art. 31 ust. 3 Konstytucji RP taksatywnie wymienia kryteria dopuszczalności ograniczeń korzystania ze wszystkich konstytucyjnych wolności i praw jednostki. Należą do nich:

- ustawowa forma ograniczeń,
- istnienie konieczności ograniczeń (brak innych środków skutecznie służących temu celowi),
- funkcjonalny związek ograniczenia z realizacją wartości wskazanych enumeratywnie w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP (bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowia i moralności publicznej, wolności i praw innych osób),
- zakaz naruszania istoty danej wolności lub prawa.

Warto także podnieść, że z zasady proporcjonalności Trybunał wyprowadził trzy powiązane między sobą obowiązki prawodawcy: 1) przyjmowanie danej regulacji tylko wówczas, gdy jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest związana, 2) kształtowanie danej regulacji w sposób zapewniający osiągnięcie zamierzonych celów (skutków), 3) zachowanie proporcji między efektami wprowadzonej regulacji a ciężarami bądź niedogodnościami wynikającymi z niej dla obywateli. Zasada ta kładzie szczególny nacisk na adekwatność celu i środka użytego do jego osiągnięcia. To znaczy, że spośród możliwych środków oddziaływania należałoby wybierać środki skuteczne dla osiągnięcia założonych celów, a zarazem jak najmniej uciążliwe dla podmiotów, wobec których mają być zastosowane, lub dolegliwe w stopniu nie większym niż jest to niezbędne dla osiągnięcia założonego celu (por. wyrok TK z dnia 18 października 2011 r., sygn. akt SK 2/10, OTK-A 2011/8/83).

5. Przedmiot kontroli konstytucyjnej

Kwestionowany w niniejszej skardze konstytucyjnej art. 3 ust. 1 pkt 1 udip określa zakres prawa do uzyskania informacji publicznej przetworzonej.

Informacją przetworzoną jest informacja publiczna opracowana przez podmiot zobowiązany przy użyciu dodatkowych sił i środków, na podstawie posiadanych przez niego danych, w związku z żądaniem wnioskodawcy i na podstawie kryteriów przez niego wskazanych, czyli innymi słowy informacja, która zostanie przygotowana „specjalnie” dla wnioskodawcy wedle wskazanych przez niego kryteriów. Informacja przetworzona to taka informacja, której wytworzenie wymaga intelektualnego zaangażowania podmiotu zobowiązanego (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 kwietnia 2013 r., sygn. akt I OSK 89/13, LEX nr 1368968).

Analizowany przepis uzależnia udostępnienie takiej informacji od zaistnienia przesłanki „szczególnej istotności dla interesu publicznego”. Jest to pojęcie niezdefiniowane i niedookreślone, na co wielokrotnie zwracano uwagę w orzecznictwie (zob. np. wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 listopada 2013 r., sygn. akt II SA/Wa 2209/12; wyrok WSA w Kielcach z dnia 7 listopada 2013 r., sygn. akt II SA/Ke 852/13; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 31 stycznia 2013 r., sygn. akt IV SA/Wr 802/12; wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 24 listopada 2011 r., sygn. akt II SA/Go 667/11; wyrok NSA z dnia 21 września 2012 r., sygn. akt I OSK 1477/12; wyrok NSA z dnia 27 stycznia 2011 r., sygn. akt I OSK 1870/10 – wszystkie powołane orzeczenia są dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Czasami ustawodawca wskazuje wprost na wartości mieszczące się w pojęciu interesu publicznego, np. zachowanie przez Państwo możliwości swobody wyboru technologii w procesach informatyzacji realizacji zadań publicznych (art. 1 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne – Dz.U. z 2013 r., poz. 235). Jednakże częściej to administracja wyznacza treść interesu publicznego w konkretnej sprawie (por. A. Mednis, Prawo do prywatności a interes publiczny, Zakamycze 2006, s. 31). Jak wyjaśnił E. Modliński, „... pojęcie interesu publicznego, często przez ustawodawstwo cytowane, łączy się przede wszystkim z uprawnieniem władzy do większej lub mniejszej swobody działania według własnego uznania.” (E. Modliński, Pojęcie interesu publicznego w prawie administracyjnym, Warszawa 1932, s. 33).

Administracja publiczna pozostaje z mocy art. 184 Konstytucji RP pod kontrolą sądów administracyjnych. Kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje m.in. orzekanie w sprawach skarg na decyzje administracyjne (art. 3 § 2 pkt 1 Ppsa), w tym decyzje odmawiające dostępu do informacji publicznej. W rezultacie to orzecznictwo sądowe, zwłaszcza Naczelnego Sądu Administracyjnego, stanowi o rozumieniu przesłanki szczególnej istotności dla interesu publicznego, o której mowa w art. 3 ust. 1 pkt 1 udip.

W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się na konieczność wykazania, że żądana informacja jest ważna dla dużego kręgu potencjalnych odbiorców (np. wyrok NSA z dnia 27 stycznia 2011 r., sygn. akt I OSK 1870/10; wyrok NSA z dnia 7 grudnia 2011 r., sygn. akt I OSK 1505/11), a szczególny interes publiczny wiąże się z funkcjonowaniem państwa i innych ciał publicznych jako pewnej całości, zwłaszcza jeżeli dotyczy gospodarowania mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa (zob. np. wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 listopada 2013 r., sygn. akt II SA/Wa 2209/12; wyrok WSA w Kielcach z dnia 7 listopada 2013 r., sygn. akt II SA/Ke 852/13; wyrok WSA w Warszawie z dnia 26 października 2012 r., sygn. akt II SA/Wa 1232/12; wyrok NSA z dnia 21 września 2012 r., sygn. akt I OSK 1477/12; wyrok NSA z dnia 9 listopada 2011 r., sygn. akt I OSK 1365/11; wyrok WSA w Olsztynie z dnia 6 września 2011 r., sygn. akt II SA/Ol 435/11).

Podkreśla się przy tym w orzecznictwie, że poprzez użycie zwrotu „szczególnie istotne” ustawodawca wprowadził kwalifikowaną formę interesu publicznego, bowiem nie wystarczy, aby udzielenie informacji było istotne z punktu widzenia interesu publicznego, ale musi być ono „szczególnie istotne”, co stanowi dodatkowy kwalifikator przy ocenie, czy dany wnioskodawca ma prawo do jej uzyskania (wyrok NSA z dnia 16 czerwca 2009 r., sygn. akt I OSK 57/09; wyrok NSA z dnia 25 kwietnia 2012 r., sygn. akt I OSK 202/12).

Skuteczne działanie w granicach interesu publicznego jest wiązane przez sądy administracyjne z możliwością realnego wpływania na funkcjonowanie określonych instytucji w szerokim tego słowa znaczeniu. Istnieje on wówczas, gdy uzyskanie określonych informacji mogłoby mieć znaczenie z punktu widzenia funkcjonariusza państwa, np. w konsekwencji usprawniałoby działanie jego organów (por. wyrok WSA w Warszawie z 22 lutego 2006 r., II SA/Wa 1721/05, Prokuratura i Prawo z 2006 r., nr 5, poz. 53; podobnie: wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 listopada 2013 r., sygn. akt II SA/Wa 2209/12; wyrok WSA w Kielcach z dnia 7 listopada 2013 r., sygn. akt II SA/Ke 852/13). W orzecznictwie przywoływany jest pogląd wyrażony w wyroku NSA z dnia 9 grudnia 2010 r., sygn. akt I OSK 1768/10, według którego wnioskodawca żądający informacji publicznej przetworzonej, o której mowa w art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.p. dla jej uzyskania 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 (zob. np. wyrok WSA w Warszawie z dnia 26 października 2012 r., sygn. akt II SA/Wa 1232/12; wyrok WSA w Kielcach z dnia 12 grudnia 2012 r., sygn. akt II SA/Ke 732/12).

W związku z tym poglądem ukształtowała się i utrzymała linia orzecznicza, której emanacją jest wyrok NSA wydany w sprawie Skarżącego, w ramach której sądy administracyjne stwierdzają, że:

„W doktrynie wyrażony został pogląd, że charakter lub pozycja podmiotu żądającego udzielenia informacji publicznej, a zwłaszcza realna możliwość wykorzystania uzyskanej informacji mają wpływ na ocenę istnienia szczególnego interesu publicznego uzasadniającego uwzględnienie wniosku. Przykładem takiego podmiotu może być poseł

zasiadający w komisji ustawodawczej Sejmu, radny lub też minister nadzorujący działalność podległego mu resortu. Osoby te w swoim codziennym działaniu mają rzeczywistą możliwość wykorzystywania uzyskanych informacji publicznych w celu usprawnienia funkcjonowania odpowiednich organów (J. Drachal, Dostęp do informacji publicznej. Rozwój czy stagnacja? Wystąpienie na konferencji zorganizowanej przez Polską Akademię Nauk 6 czerwca 2006 r.).”

Taki pogląd (w całości lub istotnej części, czasami bez powołania na w/w źródło) można przede wszystkim odnaleźć w powoływanym wyżej wyroku NSA z dnia 9 grudnia 2010 r., sygn. akt I OSK 1768/10 oraz wyroku NSA z dnia 27 stycznia 2011 r., sygn. akt I OSK 1870/10 (są to najczęściej później powoływane orzeczenia), ale także w wyroku WSA w Olsztynie z dnia 7 lipca 2011 r., sygn. akt II SA/Ol 368/11; wyroku NSA z dnia 9 listopada 2011 r., sygn. akt I OSK 1365/11; wyroku WSA w Warszawie z dnia 26 października 2012 r., sygn. akt II SA/Wa 1232/12; wyroku NSA z dnia 17 maja 2012 r., sygn. akt I OSK 416/12; wyroku NSA z dnia 7 grudnia 2011 r., sygn. akt I OSK 1737/11; wyroku WSA w Gliwicach z dnia 3 marca 2014 r., sygn. akt IV SA/Gl 111/14; wyroku WSA w Warszawie z dnia 28 sierpnia 2013 r., sygn. akt II SA/Wa 210/13; wyroku WSA w Gliwicach z dnia 15 kwietnia 2013 r., sygn. akt IV SA/Gl 75/13; wyroku WSA we Wrocławiu z dnia 6 listopada 2013 r., sygn. akt IV SAB/Wr 159/13; wyroku WSA we Wrocławiu z dnia 6 listopada 2013 r., sygn. akt IV SAB/Wr 151/13). Niekiedy wyrażany jest przez podmiot zobowiązany do udostępnienia informacji, a sądy akceptują to stanowisko (zob. np. wyrok NSA z dnia 5 marca 2013 r., sygn. akt I OSK 3097/12).

W niektórych wypadkach sądy administracyjne zastrzegają, podobnie jak w wyroku NSA wydanym w sprawie Skarżącego, że powyższy pogląd nie oznacza jednak, iż obywatel nie pełniący wskazanych wyżej lub podobnych funkcji, nie może uzyskać informacji publicznej przetworzonej. Zauważają wtedy, że byłby to wniosek zbyt daleko idący, a takie rozumienie art. 3 ust. 1 pkt 1 udip bezzasadnie ograniczałoby obywatelskie prawo do uzyskania informacji publicznej, o którym mowa zarówno w art. 61 Konstytucji RP, jak i w ustawie o dostępie do informacji publicznej. Równocześnie wskazują, że przepis art. 3 ust. 1 pkt 1 udip ma w istocie przeciwdziałać zalewom wniosków, zmierzających do uzyskania informacji przetworzonej dla realizacji celów osobistych lub komercyjnych i ma zapobiegać sytuacjom, w których działania organu skupione są nie na funkcjonowaniu w ramach przypisanych mu kompetencji lecz na udzielaniu informacji publicznej (zob. np. wyrok NSA z dnia 9 listopada 2011 r., sygn. akt I OSK 1365/11).

Pomimo powyższego zastrzeżenia, przytoczone zapatrywanie stanowi istotny element normy prawnej wywodzonej z art. 3 ust. 1 pkt 1 udip i – tak jak w sprawie Skarżącego – współdecyduje o rozstrzygnięciu w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej. Nawet jeśli sądy administracyjne dopuszczają, że wnioskodawca nie musi pełnić w/w lub podobnych funkcji, to jednak aktualne pozostaje jądro tego zapatrywania, a mianowicie że „... charakter lub pozycja podmiotu żądającego udzielenia informacji publicznej, a zwłaszcza realna możliwość wykorzystania uzyskanej informacji mają wpływ na ocenę istnienia

szczególnego interesu publicznego uzasadniającego uwzględnienie wniosku. Skutkiem tego, obywatel żądający udostępnienia informacji publicznej przetworzonej może nie pełnić funkcji posła, czy radnego, jednak nadal musi posiadać porównywalny z wymienionymi wpływ na funkcjonowanie organów władzy publicznej. Ponadto, w pełni aktualne pozostają stwierdzenia dotyczące wykorzystania informacji.

Warto w tym miejscu na marginesie zauważyć, że zgodnie z art. 2 ust. 1 udip, każdemu przysługuje, z zastrzeżeniem art. 5, prawo dostępu do informacji publicznej. Z kolei art. 2 ust. 2 udip stanowi, że od osoby wykonującej prawo do informacji publicznej nie wolno żądać wykazania interesu prawnego lub faktycznego.

Niezależnie od powyższego, art. 3 ust. 1 pkt 1 udip jest traktowany w niektórych orzeczeniach sądów administracyjnych jako przepis ograniczający konstytucyjne prawo do informacji, czego dowodzi nie tylko treść wyroku wydanego w sprawie Skarżącego, lecz także np. stanowisko zawarte w wyroku WSA w Warszawie z dnia 18 kwietnia 2012 r., sygn. akt II SA/Wa 2689/11. Sąd wskazał, że określając konstytucyjne wolności i prawa obywatela, prawodawca dostrzega potrzebę wprowadzania ograniczeń tych dóbr. Przedkłada jedno dobro konstytucyjne nad drugie, wytyczając tym samym granice korzystania z wolności i praw, tworząc swoistą hierarchię dóbr, mieszczącą się w ich konstytucyjnych relacjach. W tym kontekście nie bez znaczenia jest także treść ustępu 2 art. 31 Konstytucji RP, w myśl którego każdy jest obowiązany szanować wolności i prawa innych, nikogo też nie wolno zmuszać do czynienia tego, czego prawo mu nie nakazuje. Ograniczając pewną sferę wolności konstytucyjnej obywatela, przepis ustawy musi czynić to w sposób, który przede wszystkim nie naruszy jej istoty i nie spowoduje zachwiania relacji konstytucyjnego dobra, które jest ograniczane (prawo do informacji publicznej), do celu, jaki temu przyświeca (ochrona porządku publicznego), który to cel musi być także kwalifikowany w kategoriach wartości konstytucyjnej (interes Państwa). Chodzi zatem o prawidłowe wyważenie proporcji, jakie muszą być zachowane, by przyjąć, że dane ograniczenie wolności obywatelskiej nie narusza konstytucyjnej hierarchii dóbr (zasada proporcjonalności). Ustawodawca, ograniczając w art. 3 ust. 1 pkt 1 udip dostęp do informacji przetworzonej, czyni to więc w zgodzie z zasadą proporcjonalności i nie można w tym przypadku mówić o łamaniu konstytucyjnych uprawnień obywatela.

Podsumowując poczynione wyżej uwagi, należy podkreślić, że w świetle utrwalonego orzecznictwa sądów administracyjnych art. 3 ust. 1 pkt 1 udip zawiera pojęcie niedookreślone – przesłankę szczególnej istotności dla interesu publicznego. Norma prawna wywodzona z tego przepisu ma zakres podmiotowy określony w ten sposób, że nie tylko nie obejmuje on „każdego”, o którym mowa w art. 2 ust. 1 udip, ale także nie dotyczy każdego „obywatela”, o którym mowa w art. 61 ust. 1 Konstytucji RP, lecz odnosi się jedynie do podmiotów mających realny wpływ na funkcjonowanie organów władzy publicznej, np. posłów zasiadających w komisji ustawodawczej, radnych, czy ministrów kierujących danym resortem.

W tym kontekście trzeba wskazać również na rozkład ciężaru dowodu. Skoro wnioskodawca domagający się udzielenia informacji publicznej przetworzonej - dla wykazania w jakim

zakresie jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego - powinien wyjaśnić, w jaki sposób zamierza wykorzystać uzyskane informacje dla ochrony tego interesu lub poprawy funkcjonowaniu organów administracji publicznej (zob. np. wyrok NSA z dnia 9 listopada 2011 r., sygn. akt I OSK 1365/11), to w istocie musi także wykazać, że jest podmiotem posiadającym realny wpływ na funkcjonowanie organów władzy publicznej.

6. Niekonstytucyjność art. 3 ust. 1 pkt 1 udip

6.1. Naruszenie zakazu ingerencji w istotę prawa – aspekt podmiotowy

Koncepcja „istoty” praw i wolności pojawiła się w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, jeszcze przed wejściem w życie Konstytucji RP, mimo braku wyraźnego oparcia tekstowego w ówczesnych przepisach. Opiera się ona na założeniu, że w ramach każdego konkretnego prawa i wolności można wyodrębnić pewne elementy podstawowe (rdzeń, jądro), bez których takie prawo czy wolność w ogóle nie będzie mogła istnieć, oraz pewne elementy dodatkowe (otoczkę), które mogą być przez ustawodawcę zwykłego ujmowane i modyfikowane w różny sposób bez zniszczenia tożsamości danego prawa czy wolności. Wyraźne nawiązanie do tej koncepcji w tekście Konstytucji RP nadaje jej bezpośrednią podstawę konstytucyjną i nakazuje ją traktować jako istotny punkt odniesienia przy kontroli konstytucyjności ustaw (szerzej: wyrok TK z dnia 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P 11/98, LEX nr 39282).

Ponadto, Trybunał zauważył, że interpretacja zakazu naruszania istoty ograniczanego prawa lub wolności nie powinna sprowadzać się jedynie do płaszczyzny negatywnej, akcentującej odpowiednie miarkowanie dokonywanych ograniczeń. Należy w nim widzieć również stronę pozytywną, związaną z dążeniem do wskazania, choćby przykładowo, pewnego nienaruszalnego rdzenia danego prawa lub wolności, który pozostawać winien wolny od ingerencji prawodawcy nawet w sytuacji, gdy działa on w celu ochrony wartości wskazanych w art. 31 ust. 3 zd. 1 Konstytucji RP (wyrok TK z dnia 12 stycznia 1999 r., sygn. akt P 2/98, LEX nr 36155).

Ograniczenie konstytucyjnego prawa do informacji o działalności organów władzy publicznej, wynikające z art. 3 ust. 1 pkt 1 udip narusza zakaz ingerencji w istotę tego prawa, ponieważ pozbawia go podstawowego elementu (jądra), jakim jest powszechność prawa do informacji.

Jak wskazał Trybunał w wyżej omówionym wyroku z dnia 16 września 2002 r., sygn. akt K 38/01, art. 61 ust. 1 Konstytucji określa powszechne obywatelskie prawo dostępu do informacji o działalności organów państwowej. Powszechność oznacza, że coś dotyczy wszystkich rzeczy, osób, spraw (por. Internetowy Słownik Języka Polskiego PWN <http://sjp.pwn.pl/szukaj/powszechność>). Synonimem słowa powszechny jest ogólny, publiczny, rozpowszechniony, codzienny, pospolity, częsty, nagminny (A. Bernacka, Słownik synonimów, 2005, s. 481).

Jeżeli w świetle art. 3 ust. 1 pkt 1 udip uprawnionymi do uzyskania informacji publicznej przetworzonej są jedynie obywatele, którzy (1) mają swoje, indywidualne, konkretne

możliwości wykorzystania tej informacji dla dobra ogółu w sposób niedostępny dla każdego posiadacza informacji publicznej; (2) uzyskanie przez nich żądanej informacji publicznej stwarza realną możliwość wykorzystania uzyskanych danych do poprawy funkcjonowania organów administracji i lepszej ochrony interesu publicznego; (3) jest – przykładowo – posłem zasiadającym w komisji ustawodawczej Sejmu, radnym, ministrem nadzorującym działalność powierzonego mu resortu albo podmiotem nie pełniącym żadnej z wymienionych funkcji, lecz pomimo tego posiadającym cechy wskazane w pkt. (1) i (2), to bez prawa do informacji dotyczy tylko niektórych obywateli. Tylko tych, którzy posiadają realny wpływ na funkcjonowanie organów władzy publicznej.

Zbędne wydaje się przy tym dociekanie, jak duża grupa obywateli spełnia powyższe kryteria. Nawet zaliczenie do niej wszystkich posłów, senatorów, radnych, ministrów, czy dodatkowo funkcjonariuszy publicznych nie sprawi, że prawo to będzie miało charakter powszechny, dotyczyło wszystkich obywateli.

Celem wprowadzenia ustawy o dostępie do informacji publicznej, było skonkretyzowanie prawa do informacji publicznej wynikającego z Konstytucji RP. Przewidywanym przez ustawodawcę rezultatem jej wejścia w życie, było aby: *„(...) w wymiarze społecznym (i politycznym) obywatele uzysk[ali] realne możliwości wykorzystywania i obrony swych konstytucyjnych praw wobec władzy publicznej. Transformacje konstytucyjnej regulacji zawarte w art. 61 w realny fragment rzeczywistości otaczającej obywatela to cel, który warto osiągnąć przede wszystkim ze względu na aksjologiczne treści zawarte w formule demokratycznego państwa prawa”* (z uzasadnienia do sejmowego projektu ustawy o dostępie do informacji publicznej).

Tymczasem, ograniczenie tego prawa, zawarte w art. 3 ust. 1 u.d.p., powoduje, że cel ustawy nie został spełniony. Założenie, iż dostęp do informacji publicznej przetworzonej przysługuje jedynie osobom wykazującą się jedną z trzech wyżej wskazanych cech, zniekształca sens oraz istotę prawa do informacji publicznej. Osoby, takie jak minister, radny czy poseł dysponują przecież, z racji pełnionych przez siebie funkcji, innymi narzędziami uzyskania informacji, do których obywatele niepełniący funkcji publicznych, mogą mieć dostęp jedynie w trybie dostępu do informacji publicznej. Przepis, który miał być narzędziem kontroli i zapewnienia transparentności działania władz publicznych jest przepisem, który w ogóle nie znajduje zastosowania do swojego przewidywanego adresata, tj. każdego obywatela RP.

6.2. Zakaz ingerencji w istotę prawa – aspekt przedmiotowy

W myśl art. 61 ust. 1 Konstytucji RP treścią prawa do informacji jest uzyskiwanie informacji o działalności organów władzy publicznej.

Uzyskiwanie informacji oznacza otrzymywanie tej informacji (por. Internetowy Słownik Języka Polskiego PWN, <http://sjp.pwn.pl/szukaj/uzyskiwać>). Sama zaś informacja jest definiowana uniwersalnie jako niematerialne, przenaszalne dobro zmniejszające niepewność (zob. G. Szpor, Informacja w zagospodarowaniu przestrzennym, Zagadnienia administracyjnoprawne, Katowice 1998, s. 25 oraz G. Szpor [w:] G. Szpor, Cz. Martysz, K.

Wojsyk, Ustawa o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne. Komentarz, Warszawa 2007, s. 40). Jest także określana jako utrwalony w dowolny sposób (także w pamięci człowieka) komunikat (wiedza, świadomość) o jakiejś fakcie (M. Maciejewski, Prawo informacji – zagadnienia podstawowe [w:] W. Góralczyk (red.), Prawo informacji, prawo do informacji, Warszawa 2006, s. 31). A zatem uzyskiwanie informacji oznacza otrzymywanie komunikatu o jakiejś fakcie, który zmniejsza niepewność. Takie ujęcie koreluje z ujętym w art. 61 ust. 2 Konstytucji RP niewyczerpującym katalogiem form uzyskiwania informacji.

W. Skrzydło wskazuje, że rola obywatela nie kończy się z chwilą oddania głosu w wyborach i wyłonienia organu z tych wyborów pochodzącego (jak Sejm, Senat, samorząd terytorialny). Jeśli są to organy reprezentujące społeczeństwo i jeśli wybrane zostały w oparciu o zgłoszony wcześniej i prezentowany wyborcom program, to obywatele, którzy ten program poparli, są żywotnie zainteresowani nie tylko jego realizacją, ale także działaniami podejmowanymi przez te organy i uzyskiwanymi rezultatami. Stąd prawo do informacji o działalności władz jest ważnym elementem życia publicznego i kontroli opinii publicznej nad działalnością organów i władz (Komentarz do art. 61 Konstytucji RP, LEX 2013).

B. Banaszek zauważa, że współcześnie ważnym elementem rzetelności działania organów państwa demokratycznego jest zapewnienie obywatelom prawa do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej łączącego się z powszechnie aprobowaną w państwach demokratycznych zasadą otwartego rządu. Zasada otwartego rządu, wiążąc się z tworzeniem społeczeństwa obywatelskiego, służy realizacji najważniejszej zasady konstytucjonalizmu demokratycznego - suwerenności narodu - w dwojaki sposób:

- 1) obywatele, aby móc w pełni uczestniczyć w demokratyczny sposób w sprawowaniu władzy zwierzchniej w państwie muszą dysponować wiedzą, informacjami o sprawach publicznych;
- 2) dysponując wiedzą, informacjami o działalności organów władz publicznych, mogą je właściwie kontrolować i decydować o odpowiedzialności piastunów organów państwowych (zob. B. Banaszek, dz.cyt., komentarz do art. 61, pkt 3 i 4).

Jak też wskazał Naczelny Sąd Administracyjny, regulacja zawarta w art. 61 Konstytucji RP określa treść prawa do informacji przez wskazanie, jakie informacje obywatel może uzyskać /ust. 1 i 2/. Dotyczy to mianowicie obywatelskiego prawa do informacji o działalności organów władzy publicznej, a także osób pełniących funkcje publiczne. Z pewnym uproszczeniem stwierdzając, chodzi tu o informacje warunkujące świadomy i racjonalny udział obywateli w życiu publicznym. *Ratio legis* regulacji zawartej w art. 61 Konstytucji RP, a także w ustawie o dostępie do informacji publicznej wynika, jak już podkreślono, z powołaniem się na literaturę, z zasady udziału obywateli w życiu publicznym i sprawowania społecznej kontroli. W celu zaś realizacji tej zasady obywatel ma prawo uzyskania wiedzy o sprawach publicznych (wyrok z dnia 31 maja 2004 r., sygn. akt OSK 205/04).

Należy w związku z tym podkreślić, że istota prawa do informacji, którą jest otrzymywanie informacji w celu sprawowania kontroli społecznej nie zakłada żadnego nakazu wykorzystania tej informacji, w tym wykorzystania jej w celu usprawnienia działalności

organów władzy publicznej. Uzyskanie informacji o działalności organów władzy publicznej redukuje niepewność, poprzez otrzymanie komunikatu (wiedzy, świadomości) o jakimś fakcie. Niemniej ustrojodawca nie wymaga podjęcia jakichkolwiek działań na podstawie pozyskanej wiedzy. Koresponduje z tym treść art. 54 ust. 1 Konstytucji RP, stosownie do którego każdemu zapewnia się wolność wyrażania swoich poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji. W świetle powołanych postanowień Ustawy Zasadniczej obywatel decyduje, co uczynić z pozyskaną informacją o działalności organów władzy publicznej.

Tymczasem powyżej przedstawiona treść art. 3 ust. 1 pkt 1 udip narzuca obowiązek wykorzystania pozyskanej informacji przetworzonej, a przynajmniej nakazuje udowodnić, że wnioskodawca ma realną możliwość wykorzystania uzyskanych danych dla poprawy funkcjonowania organów administracji i lepszej ochrony interesu publicznego. Brak tutaj swobody wykorzystania uzyskanej informacji, która wynika zarówno z art. 61 ust. 1 Konstytucji RP, jak i art. 54 ust. 1 Konstytucji RP. Eliminuje również obywateli, którzy chcą pozyskać informację publiczną przetworzoną wyłącznie w celu jej rozpowszechnienia oraz wyrażenia swojego poglądu, zostawiając poprawianie funkcjonowania organów administracji innym podmiotom, np. organom ochrony prawa, czy organizacjom społecznym.

W konsekwencji – ograniczenie wynikające z art. 3 ust. 1 pkt 1 udip narusza istotę prawa do informacji, w której mieści się swoboda wykorzystania tej informacji.

6.3. Naruszenie przedmiotowego charakteru ograniczeń prawa do informacji

W art. 61 ust. 3 Konstytucji RP ustrojodawca wymienił ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa jako jedyne dopuszczalne ograniczenia prawa do informacji.

Powtórzyć w tym miejscu wypada, że w wyżej omówionym wyroku z dnia 20 marca 2006 r., sygn. akt K 17/05, Trybunał Konstytucyjny przychylił się do stanowiska, prezentowanego już wcześniej w orzecznictwie, że nawet jeśli norma szczegółowa Konstytucji RP wyznacza samodzielnie przesłanki ingerencji w sferze prawa, tak jak to czyni art. 61 ust. 3 w odniesieniu do prawa do informacji o działalności instytucji publicznych, nie może to oznaczać eliminacji pozostałych elementów mechanizmu proporcjonalności z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Przepisy te mają w stosunku do siebie charakter komplementarny. Skutkiem tego, Trybunał przyjął, że art. 31 ust. 3 Konstytucji RP jest zatem modyfikowany przez art. 61 ust. 3 Konstytucji RP jedynie w zakresie, w którym regulowane są (wężej) bezpośrednio przesłanki ingerencji, natomiast w pełni pozostaje aktualne zastosowanie pozostałych elementów proporcjonalności niewyrażonych w art. 61 ust. 3 Konstytucji RP (w szczególności konieczność uwarunkowana standardem demokratycznego państwa oraz zakaz ingerowania w istotę prawa).

Oznacza to, że ustawowe ograniczenie prawa do informacji musi się odwoływać do wyżej wymienionych przesłanek, które mają przedmiotowy charakter. Tymczasem kwestionowane ograniczenie, wynikające z art. 3 ust. 1 pkt 3 udip, ma charakter podmiotowy. Odwołuje się do

indywidualnych cech podmiotów uprawnionych do uzyskania informacji publicznej, a nie w/w wartości. Staje się to szczególnie widoczne przy uwzględnieniu treści art. 2 ust. 1 udip, który wręcz rozszerza prawo dostępu do informacji publicznej, czyniąc jego podmiotem „każdego”, a nie „obywatela”.

6.4. Brak związku funkcjonalnego pomiędzy spornym ograniczeniem a wartościami konstytucyjnymi, które miałyby uzasadniać to ograniczenie

W świetle art. 61 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, przy uwzględnieniu wyżej omówionego orzecznictwa Trybunału, musi występować funkcjonalny związek pomiędzy ograniczeniem prawa do informacji a wartościami wskazanymi w art. 61 ust. 3 Konstytucji RP, tj. ochroną wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochroną porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego.

Tego związku brak w odniesieniu do ograniczenia wynikającego z art. 3 ust. 1 pkt 1 udip, przede wszystkim dlatego, że ograniczenie ma charakter podmiotowy, a nie przedmiotowy. Niezależnie jednak od tego, nawet uznanie, że wspomniane ograniczenie ma na celu przeciwdziałanie zalewowi wniosków, zmierzających do uzyskania informacji przetworzonej dla realizacji celów osobistych lub komercyjnych i ma zapobiegać sytuacjom, w których działania organu skupione są nie na funkcjonowaniu w ramach przypisanych mu kompetencji lecz na udzielaniu informacji publicznej, nie daje podstaw do wskazania tego związku. Nie sposób przyporządkować ten cel do jednej lub więcej wartości wymienionych w art. 61 ust. 3 Konstytucji RP.

Pojęcie ochrony oznacza także stworzenie systemu procedur, prawnych nakazów i zakazów zapobiegających wszelkim naruszeniom i zagrożeniom praw i wolności (B. Banaszek, dz.cyt., komentarz do art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, pkt 15).

Prawa i wolności innych osób i podmiotów gospodarczych nie mogą zostać w tym wypadku uznane za chronione, wskutek ograniczenia dostępu do informacji, określonego w art. 3 ust. 1 pkt 1 udip, ponieważ przepis ten chroni podmioty zobowiązane do udostępnienia informacji, a więc z reguły organy władzy publicznej.

Porządek publiczny to pozytywny stan kreowany przez normy prawne i pozaprawne (normy moralne, zasady współżycia międzyludzkiego) akceptowane i stosowane przez większość, zapewniający prawidłową koegzystencję i rozwój pojedynczych ludzi i ich zbiorowości przy aktywnym udziale podmiotów publicznych, odpowiedzialnych za realizację zadań w tym zakresie. Porządek publiczny ma umożliwić normalny rozwój życia społecznego i zapewnić przestrzeganie przepisów dotyczących zachowania się w miejscach publicznych, czystości urzędzeń użyteczności publicznej, przepisów dotyczących rejestracji pojazdów, przepisów budowlanych, przeciwpożarowych, prawa wodnego, ewidencji ludności, zakładania stowarzyszeń, itp. Porządek publiczny nie jest kategorią stałą, ulegając zmianie wraz ze zmianą stosunków społecznych (S. Pieprzny, Ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego w prawie administracyjnym, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego,

Rzeszów 2007, s. 32 i 39). Przy takim ujęciu porządku publicznego analizowane ograniczenie nie realizuje ochrony porządku publicznego.

Bezpieczeństwo (obywateli) pojmowane jest jako działalność władz publicznych przeciwdziałająca zagrożeniom porządku publicznego, życia, zdrowia i mienia obywateli oraz powstrzymująca i odpierająca wszelkie działania godzące w te dobra zarówno pochodzące z zewnątrz, spoza granic RP, jak i z wewnątrz kraju. Współcześnie rozumieć je należy szerzej, włączając w to sferę bezpieczeństwa ekologicznego i energetycznego (zob. B. Banaszek, dz.cyt., komentarz do art. 5 Konstytucji RP – pkt 6 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP – pkt 7). Według nieco innego ujęcia, bezpieczeństwo publiczne jest z kolei takim stanem istniejącym w państwie, granice którego zakreślają przepisy prawa, w którym człowiekowi, a także ogółowi społeczeństwa (nie tylko obywatelom polskim) nie grozi żadne niebezpieczeństwo, niezależnie od źródeł, z których miałyby pochodzić (S. Pieprzny, j.w.). Kwestionowane ograniczenie nie wykazuje związku z tak rozumianą wartością konstytucyjną.

W związku z przesłanką ważnego interesu gospodarczego państwa został wydany wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 kwietnia 2012 r., sygn. akt K 33/11 (OTK 40/4/A/2012), jednakże Trybunał nie zajmował się treścią w/w przesłanki. Ważny interes gospodarczy państwa wiąże się między innymi z negocjacjami umów międzynarodowych dotyczących kwestii gospodarczych, stanowiskiem Polski dotyczącym zagadnień ekonomicznych prezentowanym w Unii Europejskiej, a także informacjami technicznymi, technologicznymi, handlowymi czy organizacyjnymi (na przykład informacjami dotyczącymi produkcji specjalnej przemysłu obronnego, a także prognozami rozwojowymi, planami i zdolnością usługową przedsiębiorstw w zakresie realizacji zamówień na sprzęt wojskowy czy też informacjami dotyczącymi rozwiązań technicznych, technologicznych i organizacyjnych (por. S. Hoc, Głosa do wyroku SN z dnia 3 października 2000 r., sygn. akt I CKN 304/00, Głosa z 2001 r., nr 7, s. 23-27, LEX). Kwestionowane ograniczenie nie wykazuje związku z żadnym w/w aspektem tej wartości konstytucyjnej.

Skutkiem tego, abstrahując nawet od mylnego powoływania w orzecznictwie sądów administracyjnych art. 31 ust. 3 Konstytucji RP w miejsce art. 61 ust. 3 Konstytucji RP, cel kwestionowanego ograniczenia zawartego w art. 3 ust. 1 pkt 1 udip nie znajduje oparcia w ważnym interesie gospodarczym państwa.

6.5. Brak niezbędności (konieczności) ograniczenia

Aby ograniczenie konstytucyjnego prawa zostało uznane za proporcjonalne, to musi zostać ocenione jako niezbędne (konieczne) do osiągnięcia celu w postaci ochrony jednej z wartości uzasadniających ograniczenie.

Jak wskazuje - z powołaniem na orzecznictwo TK i piśmiennictwo - Z. Zawadzka, wymóg konieczności wprowadzenia ograniczenia w państwie demokratycznym oznacza rzeczywistą potrzebę dokonania w danych okolicznościach ingerencji w zakres prawa lub wolności jednostki. Chodzi więc o środki prawne, które są: (a) konieczne do osiągnięcia danego celu, (b) niezbędne, ponieważ posłużenie się innymi środkami nie doprowadzi do osiągnięcia

zamierzonego celu oraz (c) proporcjonalne, to znaczy, że są one jak najmniej uciążliwe dla podmiotów, których prawa i wolności zostaną ograniczone, a jednocześnie pozostają w racjonalnej proporcji do celów, których ochrona uzasadnia dokonane ograniczenie.

Wymieniona autorka zauważa również, że *de facto* więc przesłanka konieczności zawiera trzy zasady składające się na zasadę proporcjonalności: 1) zasadę przydatności (niezbędności), 2) zasadę konieczności i 3) zasadę proporcjonalności w ścisłym tego słowa znaczeniu.

Wymóg przydatności nakazuje zweryfikowanie, czy zastosowany środek jest przydatny, odpowiedni i czy nadaje się do osiągnięcia zamierzonego celu. Stosowanie zasady przydatności wymaga od organów stosujących prawo ustalenia celu badanego aktu prawnego. Zasada konieczności wprowadza wymóg sprawdzenia, czy istnieje inny, mniej uciążliwy środek, który jest w stanie równie skutecznie doprowadzić do osiągnięcia zamierzonego celu. Zasada proporcjonalności *sensu stricto* wymaga zachowania odpowiednich proporcji między pozytywnym efektem, jaki niesie ze sobą dana regulacja prawna, a ciężarami nakładanymi na jednostkę (Z. Zawadzka, Wolność prasy a ochrona prywatności osób wykonujących działalność publiczną. Problem rozstrzygania konfliktu zasad, LEX 2013, pkt 2.2.1.).

Na tle powyższych uwag kwestionowane ograniczenie jawi się jako nieproporcjonalne.

Powtórzyć wypada, że kwestionowane ograniczenie ma - w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych - na celu przeciwdziałanie zalewowi wniosków, zmierzających do uzyskania informacji przetworzonej dla realizacji celów osobistych lub komercyjnych i ma zapobiegać sytuacjom, w których działania organu skupione są nie na funkcjonowaniu w ramach przypisanych mu kompetencji, lecz na udzielaniu informacji publicznej. W świetle powyższego celu dyskusyjna jest przydatność kwestionowanego ograniczenia, gdyż ujawnia się ono dopiero na etapie rozpatrywania wniosku, kiedy podmiot zobowiązany dojdzie do wniosku, że żądanie wnioskodawcy dotyczy informacji przetworzonej. Tym samym, ograniczenie to nie tyle przeciwdziała napływowi wniosków, ile umożliwia wydanie – po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego – decyzji odmownej. W związku z tym ograniczenie to jest także nieodpowiednie.

Niezależnie jednak od tego, istnieją inne środki, które pozwalają ograniczyć ryzyko zalewu podmiotów zobowiązanych wnioskami o udostępnienie informacji publicznej przetworzonej w celach osobistych lub komercyjnych. Jest to Biuletyn Informacji Publicznej, w którym można i trzeba publikować w jak najszerszym zakresie informacje o charakterze prostym, nadające się do samodzielnego przetworzenia przez potencjalnych wnioskodawców. Treść art. 8 *udip* daje podstawę do powyższego działania, ponieważ oprócz wskazania obowiązkowego katalogu informacji (art. 8 ust. 3 zd. pierwsze *udip*), pozwala także publikować inne informacje (art. 8 ust. 3 zd. drugie *udip*), a także nakazuje udostępnianie w Biuletynie Informacji Publicznej informacji dotyczących sposobu dostępu do informacji publicznych będących w ich posiadaniu i nieudostępnionych w Biuletynie Informacji Publicznej (art. 8 ust. 4 *udip*).

Podobnie może zostać wykorzystane centralne repozytorium, o którym mowa w art. 9a u.dip. Zawiera informacje publiczne o szczególnym znaczeniu dla rozwoju innowacyjności w państwie i rozwoju społeczeństwa informacyjnego, które ze względu na sposób przechowywania i udostępniania pozwalają na ich ponowne wykorzystywanie, w sposób użyteczny i efektywny. Ponadto, na mocy art. 9b ust. 2 u.dip Centralne repozytorium zapewnia przeszukiwanie zasobów informacyjnych w szczególności według: 1) kryterium przedmiotowego, 2) kryterium podmiotowego, 3) elementów metadanych.

Warto w tym kontekście zwrócić uwagę, że wnioskowy tryb udostępniania informacji publicznej jest w świetle art. 10 ust. 1 u.dip trybem uzupełniającym, gdyż zgodnie z tym przepisem jedynie informacja publiczna, która nie została udostępniona w Biuletynie Informacji Publicznej lub centralnym repozytorium, jest udostępniana na wniosek. Tym samym, udostępnienie informacji w w/w publikatorach pozwala przeciwdziałać napływowi wniosków w ogólności, a nie tylko napływowi wniosków w celach komercyjnych lub osobistych. Jak się wydaje, szczególnie dobrym przykładem skuteczności podobnego środka jest Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, która w sposób istotny ograniczyła liczbę wniosków o udostępnienia orzeczeń sądów administracyjnych, kierowanych przez jej powstaniem do Biura Orzecznictwa NSA.

Wreszcie – kwestionowane ograniczenie jest nieproporcjonalne w ścisłym tego słowa znaczeniu, gdyż w istocie pozbawia ogromną większość obywateli możliwości uzyskania informacji przetworzonej. To uszczuplenie prawa do informacji nie pozostaje w odpowiedniej relacji i proporcji do wagi celu ograniczenia. Nie można je uznać za środek najmniej uciążliwy i dolegliwy, a tzw. rachunek aksjologiczny nie przeważa na korzyść dokonanego ograniczenia. W efekcie, biorąc pod uwagę ingerencję spornego ograniczenia w istotę prawa do informacji, nie spełnia ono przesłanek dopuszczalności ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności, wywodzonych z zasady proporcjonalności wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Z przytoczonych względów niniejsza skarga zasługuje na uwzględnienie.

Załączniki:

- 1) pełnomocnictwo szczególne wraz z dowodem uiszczenia opłaty skarbowej;
- 2) jeden odpis i cztery kopie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia stycznia 2014 r., sygn. akt ;
- 3) oryginały i cztery kopie orzeczeń (decyzji organów i wyroku WSA w W), wydanych w związku z wyczerpaniem przysługujących Skarżącemu środków zaskarżenia;
- 4) cztery odpisy skargi konstytucyjnej.

Tomasz Burczyński

RADCA PRAWNY
WA-7124

GWW | LEGAL