

Warszawa, 30 czerwca 2016 r.

Szanowny Pan

Prof. Andrzej Rzepliński

Prezes Trybunału Konstytucyjnego

Al. Szucha 12A

00-918 Warszawa

Dot. sprawy o sygn. SK 27/14

**OPINIA PRZYJACIELA SĄDU
(*AMICUS CURIAE*)**

Przedstawiana na podstawie zgody Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 grudnia 2015 r. na przedstawienie opinii prawnej w zakresie wyznaczonym skargą SK 27/14 (L.dz. ST 216/15)¹.

1. Wstęp

Opinia przyjaciela sądu (*amicus curiae*) to znana w praktyce sądów zagranicznych i stosowana również w kilkudziesięciu sprawach w Polsce forma wyrażania przez organizacje pozarządowe opinii prawnej w postępowaniach sądowych w przypadkach, gdy w związku z celami działalności

¹ Niniejsza opinia została przygotowana przez Michała Kopczyńskiego z Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka oraz Szymona Osowskiego i Bartosza Wilka z Sieci Obywatelskiej Watchdog Polska.

danej organizacji zachodzi taka potrzeba. Opinia przyjaciela sądu ma na celu przedstawienie szczególnego poglądu organizacji społecznej na sprawę rozpatrywaną przed sądem. *Amicus curiae* pomaga sądowi w kompleksowym rozpoznaniu sprawy, z uwzględnieniem argumentów oraz poglądów, które niekoniecznie mogą być przedstawione przez strony w postępowaniu, a które leżą w gestii zainteresowań organizacji pozarządowej.

Helsińska Fundacja Praw Człowieka (dalej: „HFPC”) jest organizacją pozarządową, której misją jest rozwijanie standardów i kultury praw człowieka w Polsce i poza jej granicami. W tym kontekście szczególnie istotna z perspektywy realizacji celów statutowych HFPC jest ochrona prawa do informacji o działalności organów władzy publicznej, które gwarantuje jej przejrzystość i rozliczalność, a także przyczynia się do realizacji zasady partycypacji społecznej.

Stowarzyszenie Sieć Obywatelska Watchdog Polska (dalej: „Sieć Obywatelska”) jest niezależną, apolityczną i niedochodową organizacją pożytku publicznego działającą na rzecz jawności życia publicznego, dobrego rządzenia i rozliczalności władz. W ramach jednego z głównych programów organizacji – Pozarządowego Centrum Dostępu do Informacji Publicznej – Sieć Obywatelska prowadzi nadzór obywatelski nad realizacją art. 61 Konstytucji RP i ustawy o dostępie do informacji publicznej² (dalej także jako „UDIP”). Sieć Obywatelska w ramach swojej działalności udziela porad prawnych, a także bierze udział w postępowaniach przed sądami i organami administracji.

W opinii zarówno HFPC, jak i Sieci Obywatelskiej, wyrok Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygnaturze SK 27/14 będzie miał niewątpliwie wpływ na dookreślenie na gruncie polskiego systemu prawnego zakresu ochrony prawa do informacji o działalności organów władzy publicznej wyrażonego w art. 61 Konstytucji RP.

2. Standardy międzynarodowe

Niniejsza część opinii *amicus curiae* przedstawianej Wysokiemu Trybunałowi zawiera zestawienie dopuszczalnych - w świetle standardów międzynarodowych - ograniczeń prawa uzyskania informacji posiadanej przez organy władzy publicznej.

a. Dopuszczalne ograniczenia w dostępie do informacji w świetle standardów ONZ

Prawo do uzyskania informacji o działalności organów władzy publicznej podlega ochronie nie tylko na podstawie art. 61 Konstytucji RP, ale także na płaszczyźnie prawa międzynarodowego. Artykuł 19 ust. 2 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych³ (dalej „MPPOiP”) przewiduje, że „Każdy człowiek ma prawo do swobodnego wyrażania opinii; prawo to obejmuje swobodę poszukiwania, otrzymywania i rozpowszechniania wszelkich informacji i poglądów, bez względu na granice państwowe, ustnie, pismem lub drukiem, w postaci dzieła sztuki bądź w jakikolwiek inny sposób według własnego wyboru”. Kolejny ustęp przywołanego artykułu dookreśla, że realizacja wymienionych praw pociąga za sobą szczególne obowiązki i odpowiedzialność. Artykuł 19 ust. 3 MPPOiP dodaje także, że pewne ograniczenia tych praw są dopuszczalne, muszą jednak być dokonane w formie ustawowej i być niezbędne w celu osiągnięcia istotnych społecznie celów: poszanowania praw i dobrego imienia innych, ochrony bezpieczeństwa

² Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t. jed. Dz.U. z 2015, poz. 2058 ze zm.).

³ Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz.U. 1977 Nr 38, poz. 167).

państwowego lub porządku publicznego albo zdrowia. Komitet Praw Człowieka monitorujący realizację postanowień MPPOiP w swoim Komentarzu Generalnym numer 34⁴ podkreślił, że art. 19 ust. 2 MPPOiP zakresem swojej regulacji obejmuje prawo dostępu do informacji posiadanych przez organy władzy publicznej. Według Komitetu Praw Człowieka kategoria „informacje posiadane przez organy publiczne” obejmuje dokumentację przechowywaną przez organ, niezależnie od formy, w jakiej dokumentacja jest przechowywana, źródła jej powstania czy też daty jej utworzenia⁵. Komitet stwierdził ponadto:

W celu nadania efektywności prawu dostępu do informacji Państwa powinny aktywnie umieszczać w domenie publicznej informacje o funkcjonowaniu administracji, które mogą być przedmiotem publicznego zainteresowania. Państwa-strony powinny uczynić wszystko, aby zapewnić łatwy, szybki, efektywny i praktyczny dostęp do takich informacji. Państwa-strony powinny również przyjąć potrzebne procedury, poprzez które będzie można uzyskać dostęp do informacji, np. w postaci legislacji o dostępie do informacji. Procedury powinny przewidywać rozpatrywanie wniosków o informacje w odpowiednim czasie oraz na podstawie jasnych zasad, które są w zgodności z Paktem. Opłaty za wnioski o informacje nie powinny w sposób nieracjonalny ograniczać dostępu do informacji. Władze publiczne powinny podawać przyczyny odmowy dostępu do informacji. Należy wprowadzić uregulowania, które pozwolą na zaskarżenie odmowy udostępnienia informacji, jak również braku odniesienia się przez władze do wniosku o udostępnienie informacji⁶. (tłumaczenie własne – aut.)

Jak wynika z powyżej przytoczonego fragmentu Komentarza Generalnego nr 34, Komitet Praw Człowieka stoi na stanowisku, że wszelkie ograniczenia prawa dostępu do informacji o działalności władzy publicznej powinny mieć miejsce na podstawie jasnych zasad, które pozostają w zgodności z Paktem. Te ograniczenia mogą funkcjonować tylko pod warunkiem, że są niezbędne dla osiągnięcia jednego z celów wymienionych w art. 19 ust. 3 MPPOiP. Wszelkie ograniczenia wykraczające poza zakres dopuszczalny w świetle art. 19 MPPOiP muszą być uznane za sprzeczne ze standardem wyrażonym w Pakcie.

- b. Rekomendacje wynikające ze Wspólnej Deklaracji Specjalnego Sprawozdawcy Narodów Zjednoczonych ds. Wolności Opinii i Wypowiedzi, Przedstawiciela Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie ds. Wolności Mediów oraz Specjalnego Sprawozdawcy Organizacji Państw Amerykańskich ds. Wolności Wypowiedzi

⁴ Komitet Praw Człowieka, Komentarz Generalny nr 34. Artykuł 19: Prawo do posiadania opinii i jej wyrażania (ang. *General comment no. 34. Article 19: Freedoms of opinion and expression*). Angielska wersja językowa dostępna pod adresem:

http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=8&DocTypeID=11. Data dostępu: 25.05.2016 r.

⁵ *Ibidem*, par. 18.

⁶ *Ibidem*, par. 19.

We Wspólnej Deklaracji z 6 grudnia 2004 r.⁷, wydanej w ramach Międzynarodowego Mechanizmu Promowania Swobody Wypowiedzi, autorzy wskazali, że dostęp do informacji jest jednym z podstawowych praw człowieka. Przekazanie informacji publicznej powinno następować w sposób szybki, prosty i bezpłatny lub tani. Autorzy zarekomendowali, żeby prawo dostępu do informacji podlegało:

*[...] wąskiemu, starannie opracowanemu systemowi wyjątków mających na celu ochronę nadrzędnych interesów publicznych i prywatnych, w tym prywatności. Wyjątki powinny mieć zastosowanie tylko wtedy, kiedy istnieje ryzyko znacznej szkody dla interesu chronionego oraz w przypadku, gdy szkoda przeważa nad ogólnym interesem publicznym w dostępie do informacji. Ciężar wykazania, że dana informacja wchodzi w zakres systemu wyjątków, powinien spoczywać na organie władzy publicznej, który chce odmówić dostępu do informacji.*⁸

W Deklaracji wskazuje się ponadto, że organy krajowe powinny przeciwdziałać kulturze tajności, która nadal dominuje w sektorze publicznym wielu państw⁹.

Warto wskazać, że Wspólna Deklaracja została przywołana jako jeden z relewantnych standardów międzynarodowych w wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej „ETPCz”) w sprawie *Youth Initiative for Human Rights przeciwko Serbii*¹⁰.

c. Standardy w dostępie do informacji publicznej w ramach systemu Rady Europy

Prawo do uzyskania informacji publicznej chronione jest również na poziomie systemu Rady Europy. Istotnym międzynarodowym dokumentem, który może stanowić źródło dobrych standardów w tym zakresie, jest Konwencja o dostępie do oficjalnych dokumentów¹¹ z 2009 roku, która wejdzie w życie po ratyfikowaniu jej przez dziesięć państw członkowskich Rady Europy. W świetle Konwencji „oficjalne dokumenty” to wszelka informacja zapisana w jakiegokolwiek formie, sporządzona lub otrzymana i będąca w posiadaniu władz publicznych (art. 1 ust. 2 podpunkt b Konwencji). Wnioskujący nie powinien być zobowiązany do podania uzasadnienia chęci uzyskania dostępu do takiej informacji (art. 4 ust. 1 Konwencji), a formalności związane z wnioskiem powinny być ograniczone do minimum pozwalającego na jego rozpatrzenie (art. 4 ust. 3 Konwencji). W celu przeciwdziałania nadużywaniu prawa do informacji, art. 5 ust. 5 Konwencji przewiduje, np. że możliwa jest odmowa dostępu do oficjalnych dokumentów, jeżeli wniosek o ich udostępnienie jest rażąco nieracjonalny (ang. *manifestly unreasonable*). To właśnie możliwość odmowy udzielenia

⁷ Wspólna Deklaracja Specjalnego Sprawozdawcy Narodów Zjednoczonych ds. Wolności Opinii i Wypowiedzi, Przedstawiciela Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie ds. Wolności Mediów oraz Specjalnego Sprawozdawcy Organizacji Państw Amerykańskich ds. Wolności Wypowiedzi z 6 grudnia 2004 r. (ang. *Joint Declaration by the UN Special Rapporteur on Freedom of Opinion and Expression, the OSCE Representative on Freedom of the Media and the OAS Special Rapporteur on Freedom of Expression*). Dostęp do angielskiej wersji dokumentu: <http://www.osce.org/fom/38632?download=true>. Data dostępu: 25.05.2016 r.

⁸ *Ibidem*, str. 2.

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ Wyrok ETPCz z dnia 25 czerwca 2013 r. w sprawie *Youth Initiative for Human Rights przeciwko Serbii* (skarga nr 48135/06). Nieoficjalne tłumaczenie wyroku na język polski dostępne na stronie <http://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22languageisocode%22:%5B%22POL%22%5D,%22appno%22:%5B%2248135/06%22%5D,%22itemid%22:%5B%22001-152998%22%5D%7D> (data dostępu 25.05.2016 r.) powielone ze strony Trybunału Konstytucyjnego.

¹¹ Rada Europy, Konwencja o dostępie do oficjalnych dokumentów (ang. *Council of Europe Convention on Access to Official Documents*), CETS nr 205.

informacji w przypadku rażąco nieracjonalnych wniosków ma chronić organy władzy publicznej przed paraliżem, który mógłby wynikać np. z wniosków składanych w złej wierze¹². Artykuł 3 Konwencji zawiera katalog celów publicznych, które (przy zachowaniu ustawowej formy, a także zasady konieczności i proporcjonalności) mogą uzasadniać ograniczenie prawa do informacji będącej w posiadaniu władz publicznych. Katalog ten obejmuje, m.in. bezpieczeństwo narodowe, ochronę porządku publicznego, ochronę środowiska, ochronę interesów handlowych i gospodarczych etc.

Analizując natomiast stanowisko ETPCz, należy zauważyć, że orzecznictwo Trybunału w Strasburgu na tle art. 10 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności¹³ w zakresie prawa uzyskania dostępu do informacji będących w posiadaniu władz publicznych ulegało na przestrzeni lat zasadniczej zmianie. Z uwagi na przedmiot niniejszej opinii przyjaciela sądu nie ma potrzeby prezentowania Wysokiemu Trybunałowi wyczerpującej historii ewolucji podejścia ETPCz do prawa do uzyskania dostępu do informacji, niemniej jednak, zdaniem naszych organizacji, zasadnym jest zwrócenie uwagi na pewne istotne zmiany, które w ostatnim czasie miały miejsce w orzecznictwie ETPCz w ww. zakresie.

W swoim starszym orzecznictwie ETPCz niechętnie doszukiwał się w art. 10 Konwencji takiej normatywnej treści, która nakładałaby na Państwa-strony generalny obowiązek zbierania informacji oraz dzielenia się tą informacją z jednostkami. Tytułem przykładu można wskazać, że w sprawie *Gaskin przeciwko Wielkiej Brytanii*¹⁴ (oraz w przywołanej w niej wcześniejszej sprawie *Leander przeciwko Szwecji*) ETPCz był bardziej skłonny przyznać, że na państwie ciąży pozytywny obowiązek udostępnienia jednostce żądanej informacji na podstawie art. 8 Konwencji, w sytuacji kiedy wnioskowana informacja dotyczyła życia prywatnego i rodzinnego takiej osoby. W podobnym tonie utrzymany był wydany prawie dziewięć lat później wyrok Wielkiej Izby w sprawie *Guerra i inni przeciwko Włochom*¹⁵. Również w tym przypadku ETPCz, w zakresie niewywiązania się przez państwo z obowiązku zapewnienia efektywnego dostępu do informacji dotyczących negatywnego wpływu ewentualnej awarii w fabryce produkującej materiały chemiczne, doszukał się nie naruszenia art. 10 Konwencji, lecz art. 8 Konwencji, traktującego o prawie do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego¹⁶. Wielka Izba nie zdecydowała się w sposób definitywny określić, jaka jest relacja między ogólnym uprawnieniem do uzyskania informacji będących w posiadaniu władzy publicznej, a art. 10 Konwencji. W paragrafie 53 omawianego wyroku ETPCz ograniczył się do sformułowania, że w danych w sprawie *Guerra i inni* okolicznościach prawo do uzyskania informacji z art. 10 Konwencji nie może być rozumiane w ten sposób, że nakłada na państwo obowiązek zbierania i rozpowszechniania informacji ze swojej inicjatywy.

¹² Rada Europy, *Raport wyjaśniający do Konwencji o dostępie do oficjalnych dokumentów*, str. 9. Angielska wersja Raportu dostępna pod adresem: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016800d3836>. Data dostępu: 25.05.2016 r.

¹³ Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z dnia 4 listopada 1950 r. (Dz.U. 1993 Nr 61, poz. 284).

¹⁴ Wyrok ETPCz z dnia 7 lipca 1989 r. w sprawie *Gaskin przeciwko Wielkiej Brytanii* (nr sprawy 10454/83); par. 49 oraz 51-52.

¹⁵ Wyrok ETPCz z dnia 19 lutego 1998 r. w sprawie *Guerra i inni przeciwko Włochom* (zainicjowany skargą nr 14967/89

¹⁶ *Ibidem*, par. 60.

W pochodzącym z 2009 r. orzeczeniu *Társaság a Szabadságjogokért przeciwko Węgrom*¹⁷ ETPCz stwierdził jednak, że skłania się ku szerszemu uznaniu prawa uzyskania dostępu do informacji publicznej (ang. [...] *has recently advanced towards a broader interpretation of the notion of <<freedom to receive information>>*)¹⁸ niż było ono przyjęte w jego starszym orzecznictwie¹⁹. Trybunał (stwierdziwszy najpierw, że sprawa dotyczy raczej kwestii ingerencji w wykonywanie funkcji społecznego kontrolera, aniżeli ogólnego prawa dostępu do urzędowych dokumentów²⁰) stwierdził naruszenie art. 10 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, m.in. z uwagi na to, że przeszkody w dostępie do informacji o istotnym znaczeniu publicznym, tworzone przez władze, mogą zniechęcać osoby pracujące w mediach oraz organizacjach pozarządowych do prób uzyskania takich informacji, tym samym uniemożliwiając tym podmiotom realizację społecznie istotnych funkcji²¹.

W orzeczeniu w sprawie *Kenedi przeciwko Węgrom*²² ETPCz podkreślił, że dostęp do oryginalnych dokumentów źródłowych dla celów rzetelnych badań historycznych stanowi istotny element swobody wypowiedzi. Trybunał dodał, że ograniczenia wobec art. 10 ust. 1 Konwencji muszą spełniać warunek konieczności w demokratycznym społeczeństwie oraz być przewidziane przez prawo i celowe. Trybunał stwierdził, że również w kontekście prawa do uzyskania informacji wyrażenie „przewidziane przez prawo” zakłada m.in., że takie prawo krajowe będzie spełniało przesłankę przewidywalności oraz braku arbitralności²³.

Szczególnie istotnym wyrokiem w zakresie podkreślenia wagi prawa do informacji publicznej jest przywołany już wcześniej wyrok w sprawie *Youth Initiative for Human Rights przeciwko Serbii*. W wyroku tym ETPCz zaprezentował stanowisko, że:

*(...) pojęcie „wolności otrzymywania informacji” obejmuje prawo dostępu do informacji (zob. *Társaság a Szabadságjogokért przeciwko Węgrom*, nr 37374/05, § 35, 14 kwietnia 2009 roku). Trybunał ponadto stwierdził, że w sytuacji gdy organizacja pozarządowa, tak jak skarżąca jest zaangażowana w sprawy wagi publicznej, wówczas, podobnie jak prasa pełni rolę publicznej organizacji monitorującej, (*Animal Defenders International przeciwko Zjednoczonemu Królestwu [GC]*, nr 48876/08, § 103, 22 kwietnia 2013). A zatem działalność skarżącej objęta jest podobną ochroną w ramach Konwencji, co prasa (zob. *Társaság a Szabadságjogokért*, przywołany powyżej, § 27).²⁴*

Warto ponadto wskazać, że we wspólnym zdaniu równoległym do wyroku w sprawie *Youth Initiative* sędziowie Sajó i Vučinić podkreślili, że „w dobie internetu różnica między dziennikarzami a innymi uczestnikami życia publicznego zanika. Nie będzie silnej demokracji bez przejrzystości, która powinna służyć wszystkim obywatelom.”²⁵. Należy jednak wskazać, że są w ETPCz prezentowane także przez niektórych sędziów zgoła inne stanowiska, które kwestionują

¹⁷ Wyrok ETPCz z dnia 14 kwietnia 2009 r. w sprawie *Társaság a Szabadságjogokért przeciwko Węgrom* (nr skargi 37374/05).

¹⁸ *Ibidem*, par. 35.

¹⁹ Por. np. Postanowienie ETPCz z 18 listopada 2003 r. w sprawie *Loiseau przeciwko Francji*, nr skargi 46809/99.

²⁰ *Társaság*, par. 36.

²¹ *Társaság*, par. 38.

²² Wyrok ETPCz z dnia 26 maja 2009 r. w sprawie *Kenedi przeciwko Węgrom* (nr skargi 31475/05).

²³ *Ibidem*, par. 43-44.

²⁴ Wyrok ETPCz z dnia 25 czerwca 2013 r. w sprawie *Youth Initiative for Human Rights przeciwko Serbii*, par. 20.

²⁵ Zdanie odrębne sędziego Sajó i sędzi Vučinić do wyroku *Youth Initiative for Human Rights przeciwko Serbii*.

doszukiwanie się w art. 10 Konwencji obowiązku państw udzielenia dostępu do informacji²⁶. Niemniej jednak, w ocenie naszych organizacji, w ramach orzecznictwa ETPCz wydaje się, że wypracowywany jest obecnie „małymi krokami”, ale systematycznie standard konwencyjnego prawa do uzyskania dostępu do informacji posiadanych przez władze publiczne.

d. Standardy i dobre praktyki w ramach Unii Europejskiej

Wysoki standard prawa do uzyskania informacji publicznej widoczny jest również na płaszczyźnie prawa Unii Europejskiej. W art. 15 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej²⁷ zawarta jest generalna zasada otwartości funkcjonowania Unii Europejskiej. Artykuł 42 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej²⁸ przewiduje z kolei, że „Każdy obywatel Unii i każda osoba fizyczna lub prawna mająca miejsce zamieszkania lub statutową siedzibę w Państwie Członkowskim ma prawo dostępu do dokumentów instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii, niezależnie od ich formy.”.

Zasadnym wydaje się zwrócenie uwagi na zakres dopuszczalnych ograniczeń w prawie do informacji, wynikający z Rozporządzenia 2049/2001 w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji²⁹ (dalej „Rozporządzenie”). Kategoria dokumentów jest w przypadku Rozporządzenia ujęta szeroko i obejmuje wszelkie treści bez względu na nośnik (zapisane na papierze, przechowywane w formie elektronicznej czy jako dźwięk, nagranie wizualne czy audiowizualne) dotyczące kwestii związanych z polityką, działalnością i decyzjami mieszczącymi się w sferze odpowiedzialności tych instytucji (art. 3 Rozporządzenia). Katalog przyczyn uzasadniających odmowę udzielenia dostępu do dokumentów będących w posiadaniu instytucji obejmuje m.in. ochronę interesu publicznego w odniesieniu do bezpieczeństwa publicznego, kwestii obronnych i wojskowych, stosunków międzynarodowych, finansowej, monetarnej czy ekonomicznej polityki UE lub jej Państwa Członkowskiego, a także ochronę prywatności i integralności osoby fizycznej. O ile za ujawnieniem dokumentu nie przemawia interes publiczny, instytucje mogą odmówić do niego dostępu, jeżeli dostęp taki naruszyłby ochronę: (i) interesów handlowych osoby fizycznej lub prawnej, w tym własności intelektualnej; (ii) postępowania sądowego lub porady prawnej; (iii) celu kontroli, śledztwa czy audytu. Państwo Członkowskie może też w świetle art. 4 ust. 5 Rozporządzenia zażądać od instytucji nieujawniania dokumentu pochodzącego od tego Państwa Członkowskiego bez jego uprzedniej zgody.

Dodatkowo można odmówić dostępu do dokumentów sporządzonych przez instytucję do celów wewnętrznych lub otrzymanych przez instytucję, które odnoszą się do spraw, w przypadku których decyzja nie została wydana przez instytucję, jeśli ujawnienie takich dokumentów poważnie naruszyłoby proces podejmowania decyzji przez tę instytucję, chyba że za ujawnieniem przemawia interes publiczny (art. 4 ust. 3 Rozporządzenia). Analogiczna regulacja odnosi się do dokumentów zawierających opinie do wykorzystania wewnętrznego jako część rozważań i konsultacji wstępnych

²⁶ Por. np. zdanie odrębne sędziego Wojtyczka do wyroku ETPCz z 17 lutego 2015 r. w sprawie *Guseva przeciwko Bułgarii* (nr sprawy 6987/07).

²⁷ Wersja skonsolidowana Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.U. Unii Europejskiej C 326, 26.10.2012, str. 47–390).

²⁸ Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz.U. Unii Europejskiej C 326, 26.10.2012, str. 391–407).

²⁹ Rozporządzenie (WE) nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji (Dz. U. Unii Europejskiej L 145, 31.5.2001, str. 43–48).

w obrębie rzeczonoj instytucji, nawet po podjęciu decyzji, jeśli ujawnienie takiego dokumentu poważnie naruszyłoby proces podejmowania decyzji przez tę instytucję.

Warto podkreślić, że Rozporządzenie w art. 4 ust. 5 konstytuuje zasadę, że jeśli wyjątki dotyczą jedynie fragmentu dokumentu, pozostałe części dokumentu powinny być ujawnione.

Rozporządzenie precyzuje ponadto, że wnioskodawca nie jest zobowiązany do uzasadnienia wniosku o udzielenie dostępu do dokumentu (art. 6 ust. 1 Rozporządzenia). Warto zaznaczyć, że instytucje, w przypadku wniosków odnoszących się do bardzo długich dokumentów lub bardzo dużej liczby dokumentów, mogą nieformalnie porozumiewać się z wnioskodawcą w celu znalezienia optymalnego rozwiązania (art. 6 ust. 3 Rozporządzenia). Na podstawie art. 7 ust. 3 Rozporządzenia w wypadku wniosku odnoszącego się do bardzo długiego dokumentu lub bardzo dużej liczby dokumentów limit czasowy 15 dni roboczych na udzielenie dostępu do dokumentów od daty wpłynięcia wniosku może zostać rozszerzony o kolejne 15 dni roboczych, pod warunkiem że wnioskodawca zostanie powiadomiony z wyprzedzeniem i z podaniem dokładnych powodów.

3. Porównanie standardów ograniczeń w prawie dostępu do informacji publicznej w wybranych krajach

W tej części opinii *amicus curiae* chcielibyśmy przedstawić Wysokiemu Trybunałowi wybrane regulacje ograniczeń w dostępie do informacji publicznej przyjęte w systemach prawnych kilku państw. W ramach dokonanego wyboru chcielibyśmy przedstawić pokrótce Trybunałowi Konstytucyjnemu regulacje państwa europejskiego nienależącego do Unii Europejskiej, państwa europejskiego będącego członkiem Unii Europejskiej, a także państwa spoza naszego kontynentu.

a. Norwegia

Norweska ustawa o prawie dostępu do dokumentów będących w posiadaniu władz publicznych oraz przedsiębiorstw publicznych z 19 maja 2006 r. zawiera szereg wyłączeń zarówno podmiotowych, jak i przedmiotowych³⁰. Zakresem regulacji przywołanej ustawy nie jest objęty np. Storting (norweski parlament) oraz Urząd Generalnego Audytora. Trzeci rozdział przywołanej ustawy (składający się z czternastu sekcji) zawiera kategorie dokumentów z informacją publiczną, do których dostęp może być wyłączony. Wśród tych dokumentów znajdują się, m.in.: dokumenty sklasyfikowane jako poufne (Sekcja 13), niektóre dokumenty związane z funkcjonowaniem Dworu Królewskiego (Sekcja 17), czy pewne dokumenty wymieniane w drodze konsultacji z Parlamentem ludności Saami (Sekcja 19).

Szczególnie istotną z perspektywy sprawy rozpatrywanej przez Wysoki Trybunał zdaje się być regulacja zawarta w Sekcji 9 norweskiej ustawy o dostępie do dokumentów. Sekcja ta przewiduje, że „Każda osoba może wnioskować o dostęp do zestawienia informacji (ang. *collation*), która jest w formie elektronicznej przechowywana w bazach danych organów administracji w zakresie, w jakim zestawienie informacji może być dokonane przy użyciu prostych mechanizmów”. W przeciwieństwie więc do polskiej regulacji zawartej w art. 3 ust. 1 pkt. 1 ustawy o dostępie do

³⁰ Angielska wersja językowa ustawy znajduje się na stronie: <http://app.uio.no/ub/ujur/oversatte-lover/data/lov-20060519-016-eng.pdf>. Data dostępu: 25.05.2016 r.

informacji publicznej, norweska regulacja przyznaje każdemu prawo skutecznego wnioskowania o dostęp do informacji wymagającej pewnego opracowania/przetworzenia/zestawienia, z tym zastrzeżeniem, że organ nie jest zobowiązany do dokonania zestawienia danych za pomocą środków, które wiązałyby się z przekroczeniem „prostych mechanizmów”.

b. Wielka Brytania

W Wielkiej Brytanii kwestie dostępu do informacji publicznej w zasadniczej części reguluje ustawa o wolności informacji z 2000 r. (ang. *Freedom of Information Act*)³¹. Sekcja 1 wskazanej ustawy gwarantuje każdej osobie prawo do pytania organów publicznych, czy posiadają daną informację, jak również prawo do zapoznania się z nią lub sporządzenia jej kopii. Sekcja 1 ust. 4 precyzuje, że informacja, o którą można wnioskować, to każda informacja znajdująca się w posiadaniu organu, niezależnie od formy, statusu, daty otrzymania, a także od tego, czy została wytworzona przez organ. Można wnioskować także o informację, która nie znajduje się w posiadaniu organu publicznego, jeżeli posiada ją inna osoba, ale w imieniu organu (Sekcja 3 ust. 2 przywołanej ustawy). Organy powinny dążyć do rozpatrzenia wniosków o informacje zasadniczo w terminie dwudziestu dni roboczych od otrzymania wniosku (sekcja 10).

W Sekcjach 21-44 omawianej ustawy znajduje się katalog materialnych przesłanek, które mogą uzasadniać odmowę udzielenia informacji będącej w posiadaniu organów. Katalog ten obejmuje np.: informacje związane z bezpieczeństwem narodowym (Sekcja 24), obronnością (Sekcja 26), postępowaniami przygotowawczymi (Sekcja 30) i informacje dostępne dla wnioskującego za pomocą innych środków.

W kontekście analizowanej w niniejszym postępowaniu przez Wysoki Trybunał sprawy zasadnym wydaje się przywołanie treści sekcji 14 brytyjskiej ustawy o wolności informacyjnej. W świetle tej sekcji organ władzy publicznej nie jest zobowiązany do przychylnego rozpatrzenia wniosku o informację, jeżeli wniosek ten złożony został w złej wierze (ang. *vexatious*). Podobnie organ nie musi także przychylić się do wniosku o informację, jeżeli już wcześniej udzielił odpowiedzi na podobny lub taki sam wniosek, o ile między wnioskami nie upłynęło odpowiednio dużo czasu.

c. Republika Południowej Afryki

Podstawowym aktem prawnym określającym zasady dostępu do informacji publicznej w Republice Południowej Afryki jest Ustawa o Promowaniu Dostępu do Informacji (ang. *Promotion of Access to Information Act 2 of 2000*)³². Preambuła tego aktu prawnego uzasadnia potrzebę szerokiego dostępu do informacji publicznej nie tylko obecnymi uregulowaniami konstytucyjnymi RPA, ale także tym, że system władzy naruszający prawa człowieka przed 27 kwietnia 1994 r. swoje źródło miał m.in. w tym, że nie funkcjonowała kultura transparentności i otwartości w domenie publicznej, ale też prywatnej. Ustawa z RPA reguluje więc także szeroki zakres dostępu do informacji pozostającej w posiadaniu podmiotów prawa prywatnego (Sekcja 50 i następane).

³¹ Dostęp do angielskiej wersji językowej Ustawy o wolności informacyjnej z 2000 r. (ang. *Freedom of Information Act 2000*) pod adresem: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/36>. Data dostępu: 25.05.2016 r.

³² Ustawa w anglojęzycznej wersji dostępna na stronie: <http://www.justice.gov.za/legislation/acts/2000-002.pdf>. Data dostępu: 25.05.2016 r.

Podobnie jak w przypadku omówionych wcześniej ustaw z Norwegii oraz Wielkiej Brytanii, ustawa z RPA przewiduje szereg przesłanek umożliwiających odmówienie dostępu do informacji publicznej. Katalog ten obejmuje standardowe przesłanki, takie jak, np. konieczną ochronę prywatności osób trzecich będących osobami fizycznymi (sekcja 34) oraz ochronę bezpieczeństwa, obronności oraz stosunków zagranicznych Republiki (sekcja 41).

Z perspektywy sprawy rozpatrywanej obecnie przez Trybunał Konstytucyjny istotnym wydaje się przywołanie regulacji zawartej w treści Sekcji 45 Ustawy o Promowaniu Dostępu do Informacji. Sekcja ta przewiduje, iż urzędnik odpowiedzialny za udzielenie dostępu do informacji będącej w posiadaniu organu władzy publicznej może takiego dostępu odmówić, jeżeli wniosek o udzielenie dostępu ma charakter manifestacyjnie pozbawiony racjonalnego uzasadnienia lub został złożony w złej wierze (ang. *the request is manifestly frivolous or vexatious*). W świetle sekcji 45 urzędnik może odmówić również pozytywnego rozpatrzenia wniosku o udzielenie informacji, jeżeli praca włożona w realizację wniosku w sposób istotny i nieracjonalny wykorzystywałaby zasoby organu (ang. *the work involved in processing the request would substantially and unreasonably divert the resources of the public body*). Tym samym rozwiązanie zawarte w sekcji 45 analizowanej ustawy z RPA ma chronić organ publiczny przed wnioskami nastawionymi na sparaliżowanie jego pracy lub nieproporcjonalnie angażującymi jego zasoby personalne i materialne.

Sekcja 46 Ustawy o Promowaniu Dostępu do Informacji reguluje bezwzględny obowiązek ujawnienia przez organ władzy publicznej informacji w określonych przypadkach. Sekcja 46 przewiduje, że należy udzielić wnioskowanej informacji publicznej nawet w przypadku wniosków objętych wyłączeniem z sekcji 45, jeżeli interes publiczny w ujawnieniu informacji przeważa nad negatywnymi konsekwencjami lub jeżeli udzielenie informacji publicznej ujawni dowody jawnego łamania prawa lub bezpośredniego zagrożenie dla bezpieczeństwa publicznego lub środowiska.

4. Perspektywa polska

Niniejsza część opinii *amicus curiae*, prezentowanej Wysokiemu Trybunałowi, zawiera przedstawienie instytucji informacji przetworzonej w polskim systemie prawnym w kontekście ograniczenia konstytucyjnego prawa do informacji publicznej. Przedstawiono w tym miejscu także praktykę funkcjonowania art. 3 ust. 1 pkt 1 UDIP w polskim porządku prawnym. W tej części opinii wskazano także uwagę na dwa nurty rozumienia pojęcia „informacji przetworzonej”, które określono jako „jakościowy” i „analityczny”. Wątpliwości budzi drugi z wymienionych (nurt analityczny), bowiem prowadzi on do znacznego ograniczenia prawa do informacji.

a) uwagi ogólne o instytucji informacji przetworzonej

Instytucja informacji przetworzonej znajduje swoją podstawę w art. 3 ust. 1 pkt 1 UDIP. Przepis ten stanowi, że prawo do informacji publicznej obejmuje uprawnienie do uzyskania informacji publicznej, w tym informacji przetworzonej w takim zakresie, w jakim jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego. Dla odróżnienia, jako przeciwieństwo informacji przetworzonej w użyciu funkcjonuje pojęcie tzw. „informacja prosta”, choć nie posługuje się nim ustawa o dostępie do informacji publicznej. Należy zauważyć, że zarówno pojęcie „informacji przetworzonej”, jak i

pojęcie „szczególnej istotności dla interesu publicznego” – które znajdują się w art. 3 ust. 1 pkt 1 UDIP – nie mają ustawowej definicji.

Co istotne, w odniesieniu do dwóch rodzajów informacji – tzw. informacji prostej i informacji przetworzonej – znajdują zastosowanie odrębne przesłanki ich udostępnienia. W stosunku do informacji przetworzonej konieczne jest spełnienie przesłanki „szczególnej istotności dla interesu publicznego”, o którym stanowi art. 3 ust. 1 pkt 1 *in fine* UDIP. To sprawia, że uzyskanie dostępu do informacji przetworzonej nie jest możliwe w każdych okolicznościach, jak ma to miejsce przy tzw. informacji prostej, ale wyłącznie po spełnieniu wskazanej przesłanki.

W związku z powyższym uzyskanie dostępu do informacji przetworzonej jest – z punktu widzenia wnioskodawcy – trudniejsze, bowiem wymaga spełnienia dodatkowej przesłanki. Sprawia to, że zakwalifikowanie informacji publicznej jako przetworzonej utrudnia do niej dostęp, co wiąże się z tym, że „pochopne uznanie informacji publicznej za przetworzoną prowadzić może do niedopuszczalnego i bezzasadnego ograniczania obywatelskiego prawa do uzyskania informacji publicznej”³³.

Należy zauważyć, że rozróżnienie informacji przetworzonej oraz informacji prostej nie występuje w Konstytucji RP.

Pojęcie informacji przetworzonej pojawiło się w polskim porządku prawnym wraz z wejściem w życie UDIP. Projekt tej ustawy³⁴ przewidywał, że „Dostęp do informacji publicznej obejmuje prawo do uzyskania informacji przetworzonej w zakresie takim, w jakim jest to istotne dla ogółu obywateli” (art. 1 ust. 3 pkt 5 tegoż projektu). Obecny kształt art. 3 ust. 1 pkt 1 UDIP został wypracowany w komisji po I czytaniu projektu ustawy.

Uzasadnienie projektu ustawy o dostępie do informacji publicznej odnosiło się do instytucji informacji przetworzonej poprzez wskazanie, że „Odrębnie zapisane prawo do uzyskania informacji przetworzonej, a więc w postaci zagregowanej, syntetycznej lub analitycznej w takim zakresie w jakim jest to istotne dla ogółu obywateli, czyli w postaci umożliwiającej ocenę i wnioskowanie”³⁵. Na podstawie tego fragmentu można pokusić się o sformułowanie następującej definicji informacji przetworzonej: „Informacja publiczna przetworzona znaczy tyle, co informacja publiczna w postaci zagregowanej, syntetycznej lub analitycznej, umożliwiającej ocenę i wnioskowanie”³⁶. Zagregowanie jest pojęciem języka ekonomicznego i oznacza „zebranie elementów, złączenie w całość”³⁷. Formę syntetyczną można zaś określić jako „łączącą w jedną całość lub obejmującą całość z pominięciem szczegółów”, natomiast formę analityczną – „rozkładającą złożoną całość na składniki, elementy”³⁸.

Wobec powyższego można stwierdzić, że istotną cechą świadczącą o tym, że określona informacja ma przymiot przetworzonej, jest konieczność wytworzenia informacji nieistniejącej w dniu złożenia

³³ Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 13 października 2015 r., II SA/Bk 549/15.

³⁴ Druk sejmowy nr 2094, który wpłynął w dniu 5 lipca 2000 r.

³⁵ Druku sejmowego nr 2094, data wpływu: 5 lipca 2000 r., s. 18.

³⁶ Słownik języka polskiego PWN, Warszawa 2008.

³⁷ *Ibidem*.

³⁸ *Ibidem*.

wniosku, która wiąże się z czynnościami intelektualnymi, i jest efektem działań analitycznych, prowadzonych na podstawie informacji jednostkowych lub źródłowych.

b) rozumienie pojęcia „informacja przetworzona” w doktrynie i orzecznictwie

W doktrynie i w orzecznictwie można się spotkać zasadniczo z dwoma nurtami poglądów dotyczących rozumienia pojęcia informacji przetworzonej i jej kwalifikowania. Pierwszy określimy jako nurt „analityczny”, drugi zaś jako „ilościowy”.

W nurcie analitycznym wskazuje się na konieczność podjęcia przez podmiot zobowiązany działań intelektualnych, analitycznych, zmierzających do wytworzenia nowej informacji publicznej, która stanowić będzie informację przetworzoną. Pogląd ten konweniuje z wnioskami płynącymi z analizy prac parlamentarnych nad projektem ustawy o dostępie do informacji publicznej. Tytułem przykładu, autorki jednego z komentarzy wskazują, że:

Przetworzeniem informacji jest zebranie lub zsumowanie, często na podstawie różnych kryteriów, pojedynczych wiadomości, znajdujących się w posiadaniu podmiotu zobowiązanego. Te pojedyncze wiadomości mogą być ze sobą w różny sposób powiązane i mogą występować w różnej formie. 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 pozwalający na dokonanie przez jednostkę samodzielnej interpretacji i oceny³⁹.

Obecny jest także pogląd, że „Przetworzenie informacji wymaga bowiem podjęcia przez podmiot zobowiązany do jej udostępnienia działań o charakterze intelektualnym w odniesieniu do zbioru informacji, który jest w jego posiadaniu i nadania skutkom tego działania cech całkowicie nowej informacji”⁴⁰.

Co istotne, informacja przetworzona to informacja, która nie istnieje w podmiocie zobowiązanym w dniu złożenia wniosku. Jej udostępnienie wymaga wytworzenia nowej jakościowo informacji, która nie istnieje w przyjętej treści i postaci, chociaż jej źródłem są materiały znajdujące się w posiadaniu zobowiązanego podmiotu⁴¹.

Z kolei nurt „ilościowy” abstrahuje od konieczności dokonywania działań intelektualnych zmierzających do wytworzenia nowej jakościowo informacji. W tym ujęciu konieczność przeprowadzenia działań intelektualnych nad wytworzeniem nowej jakościowo informacji nie stanowi kluczowego i przesądającego kryterium zakwalifikowania informacji jako przetworzonej. Wskazuje się zaś, że okoliczności sprawy (w tym zakres wniosku) mogą stanowić, że za informację przetworzoną zostanie uznana tzw. suma informacji prostych.

³⁹ I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 50.

⁴⁰ H. Izdebski, *Ustawa z dnia 6 września 2001r. o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2001.

⁴¹ Tak wskazano, np. w następujących wyrokach: wyrok WSA w Szczecinie z dnia 9 stycznia 2014 r., II SA/Sz 1416/13, wyrok WSA w Kielcach z dnia 7 listopada 2013 r., II SA/Ke 852/13, wyrok WSA w Warszawie z dnia 6 czerwca 2013 r., II SA/Wa 777/13, wyrok WSA w Krakowie z dnia 22 lutego 2011 r., II SA/Kr 1455/10 tudzież wyrok WSA w Opolu z dnia 1 lutego 2011 r., II SA/Op 653/10.

Tytułem przykładu można wskazać na pogląd, że „Informacja publiczna przetworzona to taka informacja, na którą składa się pewna suma informacji prostych, dostępnych bez wykazywania przesłanki interesu publicznego. Ze względu jednak na treść żądania udostępnienie wnioskodawcy konkretnej informacji publicznej nawet o wspomnianym wyżej prostym charakterze wiązać się może z potrzebą przeprowadzenia odpowiednich analiz, zestawień, wyciągów, usuwania danych chronionych prawem. Takie zabiegi czynią z informacji prostej informację przetworzoną, której udzielenie jest skorelowane z potrzebą istnienia przesłanki interesu publicznego”⁴².

Co więcej, w orzecznictwie obecny jest pogląd, że o nadaniu informacji publicznej przymiotu informacji przetworzonej „może decydować rozmiar żądanej informacji”. Reprezentatywnym przykładem jest wyrok WSA w Warszawie z dnia 19 marca 2014 r., II SA/Wa 2396/13. W judykacie tym wskazano, że:

*(...) aby poprzez sam rozmiar żądanej informacji publicznej móc uznać, że jest ona informacją przetworzoną, skala czynności niezbędnych do udostępnienia danej informacji lub sam jej rozmiar – wykraczający poza zwykłe zasady działania – poza powszechne standardy – muszą być na tyle wyjątkowe, iż samo zaangażowanie znacznych środków, niezbędnych do udostępnienia takiej informacji, może być uzasadnione jedynie szczególnie istotnym interesem publicznym*⁴³.

Sąd podniósł, że podmiot zobowiązany prawidłowo zakwalifikował przedmiot wniosku jako udostępnienie informacji przetworzonej, „wskazując na wyjątkową objętość żądanej informacji”⁴⁴. Sąd uznał także, że w tej mierze znaczenie mają możliwości techniczne i osobowe podmiotu zobowiązanego „i porównanie ich z pracochłonnością, czy materiałochłonnością procesu udostępnienia tejże informacji”⁴⁵, choć podkreślił, że jest daleki od wyznaczania granic ilościowych, decydujących o tym, jaki rozmiar żądanych informacji może świadczyć o ich przetworzeniu, i wskazał, że musi być to oceniane na kanwie konkretnego przypadku i sprawy.

We wskazanym wyroku, co istotne, WSA w Warszawie odniósł się do art. 61 Konstytucji RP i oznajmił, że wskazany w tym przepisie „i sprecyzowany w ustawie o dostępie do informacji publicznej obowiązek informacyjny nie jest nieograniczony. (...) muszą być także racjonalne granice dla prawa do informacji publicznej w przypadkach żądania informacji (prostej) wykraczającej swoimi rozmiarami poza normalny tok działania podmiotu zobowiązanego”.

Źródła „ilościowych” tendencji pojmowania informacji przetworzonej można poszukiwać w praktyce funkcjonowania podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji publicznej oraz w reakcji na konieczność realizowania wniosków o udostępnienie informacji publicznej. M. Jaśkowska wskazuje bowiem, że „Konsekwencją przyjęcia bardzo szerokiego określenia informacji publicznej oraz braku w ustawie mechanizmów przeciwdziałających nadużywaniu prawa do informacji, stało się wąskie traktowanie informacji przetworzonej”⁴⁶.

⁴² Tak wskazano w: wyrok NSA z dnia 17 października 2006 r., I OSK 1347/05, wyrok NSA z dnia 21 września 2012 r., I OSK 1477/12.

⁴³ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 19 marca 2014 r., II SA/Wa 2396/13.

⁴⁴ *Ibidem*.

⁴⁵ *Ibidem*.

⁴⁶ M. Jaśkowska, *Wpływ informatyzacji administracji publicznej na dostęp do informacji publicznej*, [w:] *Prawne problemy wykorzystywania nowych technologii w administracji publicznej i w wymiarze sprawiedliwości*, M.

Praktyka stosowania art. 3 ust. 1 pkt 1 UDIP, tak przez podmioty zobowiązane do udostępniania informacji publicznej, jak i przez sądy dowodzi, że instytucja informacji przetworzonej stała się podstawą do ograniczania prawa do informacji, poprzez nieudostępnianie informacji publicznej zgodnie z wnioskiem. Nie sposób wykazać związku takiego ograniczenia z art. 61 ust. 3 Konstytucji RP. B. Banaszak i M. Bernaczyk wskazali, że jednym z dwóch dominujących powodów „faktycznej” lub prawnej odmowy dostępu do informacji publicznej” stała się – obok odbierania informacjom „publicznego” charakteru – „odmowa dostępu do informacji publicznej ze względu na brak «szczególnie istotnego interesu publicznego» w przypadku rzekomej potrzeby «przetworzenia» informacji publicznej”⁴⁷.

c) instytucja informacji przetworzonej w świetle art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji RP

Warto w tym miejscu wskazać, że instytucja informacji przetworzonej, na gruncie UDIP stanowi rozszerzenie zakresu przedmiotowego prawa znajdującego podstawę w art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji RP⁴⁸, nie zaś jego ograniczenie. Słowem, dostęp do informacji publicznej przetworzonej wykracza poza to, co zagwarantowano we wskazanych przepisach Konstytucji RP. Przedstawiona powyżej analiza prac legislacyjnych nad projektem ustawy o dostępie do informacji publicznej dowodzi, że instytucja informacji przetworzonej miała na celu zwiększenie – na poziomie ustawy – zakresu uprawnień uprawnionych o uzyskiwanie informacji nieistniejącej na chwilę wnioskowania, która może zostać wytworzona na podstawie posiadanych przez podmiot zobowiązany informacji wskutek podjęcia działań intelektualnych.

Wobec tego wszelkie kwalifikowanie informacji prostych (ich sumy) jako informacji przetworzonej jest sprzeczne z istotą instytucji informacji przetworzonej i tym samym stanowi niedopuszczalne ograniczenie prawa z art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji RP. Instytucja, której celem jest rozszerzenie uprawnień informacyjnych, nie może stanowić podstawy do ich ograniczania.

Takie stanowisko uzasadniamy następującymi względami.

Po pierwsze, z art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji RP nie sposób wyinterpretować normy, zgodnie z którą podmioty zobowiązane do udostępniania informacji publicznej miałyby obowiązek wytwarzania nowych jakościowo informacji.

W doktrynie wskazuje się bowiem dwa sposoby rozumienia pojęcia „informacja publiczna” – przedmiotowe oraz podmiotowe. Pierwsze z nich odwołuje się do art. 1 ust. 1 UDIP i do kryterium, jakim jest zweryfikowanie, czy określona informacja dotyczy spraw publicznych. Rozumienie

Barczewski, K. Grajewski, J. Warylewski (red.), Gdańsk 2008, s. 58. We wskazanym artykule przytoczono także: M. Jaśkowska, Dostęp do informacji przetworzonej, [w:] *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980-2005*, Warszawa 2005, s. 222 i n.

⁴⁷ B. Banaszak, M. Bernaczyk, *Konsultacje społeczne i prawo do informacji o procesie prawotwórczym na tle Konstytucji RP oraz postulatu „otwartego rządu”*, [w:] „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 4 (43)/2012, s. 22.

⁴⁸ Tak też: M. Wild, *Komentarz do art. 61*, [w:] *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016 [wersja elektroniczna]. Autor ten wskazuje, że nie jest jasne, czy uprawnienie z art. 61 ust. 1 Konstytucji RP obejmuje informację przetworzoną. Jednakże wskazuje, że „należy opowiedzieć się za restryktywną wykładnią standardu konstytucyjnego. Nie ma powodów, aby konstytucyjnemu pojęciu użytemu w art. 61 nadawać znaczenie, jakie przyznał mu dopiero ustawodawca w DostInfPubU” (*Ibidem*).

przedmiotowe odwołuje się natomiast do art. 61 Konstytucji RP⁴⁹ i do kryterium, jakim jest – co do zasady – to, czy określona informacja jest w posiadaniu podmiotu zobowiązanego do udostępniania informacji publicznej (w pewnym uproszczeniu – jest w posiadaniu podmiotu publicznego).

W związku z tym z art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji RP można bez wątplenia wywieść obowiązek udostępniania przez podmioty zobowiązane informacji, którymi dysponują, nie można zaś wywieść obowiązku wytwarzania nowych informacji (wskutek analiz, itd.). Takie podejście konweniuje ze standardem międzynarodowym, który nie tyle akcentuje wytwarzanie i przekazywanie określonych informacji, ale kładzie nacisk na brak barier w uzyskiwaniu informacji.

Po drugie, trudno byłoby wskazać, ze względu na jakie konstytucyjnie chronione wartości, wymienione w art. 61 ust. 3 Konstytucji RP (ochrona wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych, ochrona porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa) następowaloby ograniczenie prawa do informacji publicznej.

Po trzecie, prace parlamentarne nad projektem UDIP, w tym analiza uzasadnienia projektu ustawy nie dowodzą, aby intencją prawodawcy było ograniczenie, za sprawą art. 3 ust. 1 pkt 1 UDIP, konstytucyjnego prawa. Wręcz przeciwnie, szereg przepisów UDIP wskazuje na wolę prawodawcy do poszerzenia zakresu zarówno podmiotowego, jak i przedmiotowego tejże ustawy.

Po czwarte, nie sposób przyjąć, że racjonalny prawodawca zdecydował się na ograniczenie konstytucyjnie gwarantowanego prawa wskutek posłużenia się dwoma niezdefiniowanymi ustawowo oraz wysoce nieprecyzyjnymi pojęciami, jakimi są „informacja przetworzona” oraz „szczególnie istotny interes publiczny”.

Po piąte, UDIP zawierają przepisy, które mogą znaleźć zastosowanie w przypadku wniosku obszernego, w tym takiego, którego realizacja wiąże się z pracochłonnością lub kosztochłonnością. To sprawia, że uznawanie informacji za przetworzone nie jest czynnością konieczną do osiągnięcia celów, które wskazuje się przy instytucji informacji przetworzonej (przeciwdziałanie nadużywaniu prawa do informacji publicznej lub reagowanie na wskazane pracochłonność i kosztochłonność). Należy bowiem wziąć pod uwagę inne przepisy normujące tryb i procedurę udostępniania informacji publicznej.

Jeżeli wniosek jest obszerny (dotyczy udostępnienia szeregu informacji) istnieje możliwość wydłużenia terminu – na podstawie art. 13 ust. 2 UDIP – potrzebnego do jego zrealizowania aż do 2 miesięcy od dnia złożenia wniosku. Przepis ten daje, w uzasadnionych sytuacjach, możliwość wydłużenia realizacji wniosku, co pozwala na rozłożenie w czasie pracochłonnych czynności pojawiających się przy wniosku o szerokim zakresie.

W przypadku zaś, gdy realizacja wniosku wiąże się z powstaniem dodatkowych kosztów po stronie podmiotu zobowiązanego (gdy udostępnienie żądanych przez wnioskodawcę informacji łączy się np. z koniecznością dokonania kserokopii wielu dokumentów, co generuje koszty materiałowe), istnieje możliwość nałożenia opłaty za udostępnienie informacji publicznej na podstawie art. 15 ust. 1 UDIP.

⁴⁹ M. Jaśkowska, *Pojęcie informacji publicznej i jej rodzaje*, [w:] „Kwartalnik Prawa Publicznego”, nr 3/2012, s. 60.

Co więcej, jeżeli podmiot zobowiązany nie może zrealizować wniosku z uwagi m.in. na to, że nie ma wystarczających ku temu możliwości (np. w podmiocie zobowiązanym pracuje zaledwie kilkoro pracowników), zasadne jest zastosowanie art. 14 ust. 2 UDIP. Przepis ten stanowi, że w przypadku, gdy informacja publiczna nie może być udostępniona w sposób lub w formie określonych we wniosku, podmiot obowiązany do udostępnienia powiadamia pisemnie wnioskodawcę o przyczynach braku możliwości udostępnienia informacji zgodnie z wnioskiem i wskazuje, w jaki sposób lub w jakiej formie informacja może być udostępniona niezwłocznie⁵⁰. W takiej sytuacji, gdy nie jest możliwe np. dokonanie odwzorowania cyfrowego dokumentów (tzw. skanów) albo ich zwielokrotnienia (skserowania), podmiot zobowiązany mógłby poinformować o możliwości np. zapoznania się z dokumentami w siedzibie podmiotu zobowiązanego. Wówczas nie dochodziłoby do odmowy dostępu do informacji publicznej, która stanowiłaby ograniczenie prawa do informacji, ale jedynie do ograniczenia tego prawa w zakresie dotyczącym sposobu jego realizacji.

Konieczności udostępniania informacji publicznej na wniosek zapobiega jednak przede wszystkim systematyczne i bieżące udostępnianie informacji publicznej w BIP (*vide* art. 10 ust. 1 UDIP)

d) instytucja informacji przetworzonej jako faktyczne ograniczenie prawa do informacji

Konkludując, w naszej ocenie instytucja informacji przetworzonej, znajdująca swoją podstawę w art. 3 ust. 1 pkt 1 UDIP, nie stanowi ustawowego ograniczenia konstytucyjnego prawa do informacji publicznej, lecz jego poszerzenie. Raz jeszcze warto jednak podkreślić, że instytucja informacji przetworzonej miała, w swej istocie, na celu zwiększenie na poziomie ustawy zakresu uprawnień uprawnionych o uzyskiwanie informacji nowej (nieistniejącej na chwilę wnioskowania), która może zostać wytworzona na podstawie posiadanych przez podmiot zobowiązany informacji wskutek podjęcia działań intelektualnych.

W związku z tym za niedopuszczalny należy uznać obecny w orzecznictwie pogląd, że o uznaniu przedmiotu wniosku za udostępnienie informacji przetworzonej może świadczyć jego obszerność, rodząca trudności organizacyjne i osobowe po stronie podmiotu zobowiązanego. W konsekwencji nie można zgodzić się z kwalifikowaniem jako informacji przetworzonej sumy (katalogu) informacji prostych, bowiem oznaczałoby to ograniczenie konstytucyjnego prawa do informacji publicznej.

Należy jednak z naciskiem podkreślić, że rozumienie pojęcia „informacja przetworzona” oraz zgodność z art. 61 ust. 1 Konstytucji RP przepisu art. 3 ust. 1 pkt 1 UDIP w zakresie, w jakim sądowa praktyka tego przepisu wykazała, że za informację przetworzoną pozwala uznać sumę informacji prostych, nie jest przedmiotem niniejszego postępowania przez Wysokim Trybunałem. Zarzutem skargi konstytucyjnej jest co prawda przepis art. 3 ust. 1 pkt 1 UDIP, ale w zakresie, w jakim uzależnia udostępnienie informacji przetworzonej od spełnienia przesłanki „szczególnej istotności dla interesu publicznego”. Jednakże w świetle powyższych rozważań należy wziąć pod uwagę, że:

- w praktyce stosowania art. 3 ust. 1 pkt 1 UDIP instytucja informacji publicznej przetworzonej ogranicza prawo do informacji publicznej,

⁵⁰ W takim przypadku, jeżeli w terminie 14 dni od powiadomienia wnioskodawca nie złoży wniosku o udostępnienie informacji w sposób lub w formie wskazanych w powiadomieniu, postępowanie o udostępnienie informacji umarza się – art. 14 ust. 2 zd. 2 UDIP.

— ograniczenie to sprawia, że konieczne do uzyskania informacji uznanej za przetworzoną jest wykazanie przesłanki „szczególnie istotności dla interesu publicznego”.

e) problematyka przesłanki „szczególnie istotności dla interesu publicznego”

Jak już powyżej wskazano, po stronie podmiotu zobowiązanego aktualizuje się konieczność udostępnienia informacji przetworzonej na wniosek w zakresie, w jakim „jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego” (art. 3 ust. 1 pkt 1 *in fine* UDIP). Ustawa nie definiuje ani nie określa, co należy rozumieć przez szczególnie istotny interes publiczny. Z pewnością do spełnienia tej przesłanki nie jest wystarczające, aby udostępnienie było zgodne z interesem publicznym (wszakże można przyjąć, że uzyskiwanie informacji publicznych i sprawianie, że podmioty zobowiązane działają w sposób bardziej transparentny, już samo przez się koresponduje z interesem publicznym). O spełnieniu tej przesłanki nie można mówić także wówczas, gdy udostępnienie informacji przetworzonej jest istotne z punktu widzenia interesu publicznego⁵¹, bowiem omawiany przepis wymaga, aby udostępnienie tej informacji było „szczególnie istotne dla interesu publicznego”⁵².

W związku z użyciem pojęcia niedookreślonego problematyczne jest określenie, w jakich sytuacjach można stwierdzić wystąpienie „szczególnie istotności dla interesu publicznego”. Orzecznictwo sądów administracyjnych podchodzi bardzo restrykcyjnie do weryfikowania spełnienia tej przesłanki, interpretując ją zawężająco.

Po pierwsze, orzecznictwo wskazuje, że „zasadniczo prawo do uzyskania informacji publicznej 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 dla dobra ogółu w taki sposób, który nie jest dostępny dla każdego posiadacza informacji publicznej”⁵³.

Takie stanowisko budzi jednak wątpliwości. Niedookreślone pojęcie „szczególnie istotności dla interesu publicznego” zastępuje się kolejnym niedookreślonym pojęciem „indywidualnych, realnych i konkretnych możliwości wykorzystania informacji dla dobra ogółu”. Przede wszystkim zaś nie sposób wskazać, co należy zrozumieć przez „realne” i „konkretne” możliwości wykorzystania informacji dla ogółu, zwłaszcza zaś określić kryteria spełnienia tych wymogów.

Po drugie, w orzecznictwie wielokrotnie się akcentuje, że dla oceny spełnienia omawianej przesłanki znaczenie ma pozycja wnioskodawcy, w tym zwłaszcza istnienie realnej możliwości wykorzystania informacji. Jako przykłady podaje się posła zasiadającego w komisji ustawodawczej Sejmu, radnego

⁵¹ W wyroku NSA z dnia 6 lutego 2015 r., I OSK 583/14 wskazano, że „Działanie wnioskodawcy nie tylko w interesie indywidualnym, lecz w interesie «ponadindywidualnym» nie jest samoistnie wystarczające dla przyjęcia «szczególnie istotności dla interesu publicznego» takiego działania.”

⁵² Wskazuje się bowiem, że w przypadku dostępu do informacji przetworzonej „udzielenie informacji publicznej (...) ma być dla tego interesu publicznego szczególnie istotne. W przypadku bowiem informacji publicznej przetworzonej, jej udostępnienie poprzedzone jest procesem tworzenia nowej informacji, nieistniejącej w chwili skierowania wniosku w takim kształcie i w takiej postaci, jakiej oczekuje wnioskodawca. Wspomniany proces powstawania tej informacji skupia podmiot zobowiązany do udzielenia informacji publicznej na jej wytworzeniu dla wnioskodawcy, odrywając go od przypisanych mu kompetencji i zadań, toteż ustawodawca zdecydował, że proces wytworzenia nowej informacji w oparciu o posiadane dokumenty obwarowany będzie koniecznością wykazania, że jej udostępnienie jest szczególnie istotne dla interesu publicznego” (wyrok NSA z dnia 9 października 2010 r., I OSK 1737/12).

⁵³ Wyrok NSA z dnia 6 lutego 2015 r., I OSK 583/14.

lub ministra nadzorującego działalność podległego mu resortu, bowiem „Osoby te w swoim codziennym działaniu mają rzeczywistą możliwość wykorzystywania uzyskanych informacji publicznych w celu usprawnienia funkcjonowania odpowiednich organów”⁵⁴. Wskazuje się także, że do kategorii podmiotów, „mających możliwość efektywnego wykorzystania informacji przetworzonej w celu realizacji szczególnego interesu publicznego zaliczyć można także jednostki sfery nauki: szkoły wyższe, Polską Akademię Nauk, państwowe instytuty badawcze, a nawet grupy badawcze czy pojedynczych naukowców – jeżeli dana informacja wiąże się ściśle z przedmiotem ich badań naukowych wspieranych przez sferę publiczną np. grantem”⁵⁵.

W naszej ocenie odnośnie do pozycji lub charakteru wnioskodawcy budzi wątpliwości, bowiem oznacza, że o spełnieniu przesłanki z art. 3 ust. 1 pkt 1 UDIP decydowałoby nie tylko okoliczności natury przedmiotowej, ale także natury podmiotowej. Należy wskazać, że art. 3 ust. 1 pkt 1 UDIP – tak jak przedstawione i poddane powyżej analizie normy prawa międzynarodowego i wspólnotowego – nie zawierają ograniczeń czy kryteriów podmiotowych w odniesieniu do uprawnienia do uzyskiwania informacji przetworzonej, a ponadto art. 2 ust. 1 UDIP stanowi o tym, że prawo do informacji publicznej (obejmujące także prawo do uzyskiwania informacji przetworzonej) przysługuje każdemu⁵⁶.

f) konkluzje

Praktyka stosowania art. 3 ust. 1 pkt 1 UDIP dowodzi, że instytucja informacji przetworzonej stała się podstawą ograniczania prawa do informacji publicznej. W tym względzie istotne znaczenie ma analiza przesłanki „szczególnej istotności dla interesu publicznego”, której spełnienie uzależnia udostępnienie informacji publicznej.

Przedstawiona powyżej analiza skłania do wniosku, że nie można wywieść ze standardów międzynarodowych ani z polskiego systemu prawa podstaw do przyjęcia, że prawo do informacji publicznej doznawać może ograniczeń o charakterze podmiotowych – związanych z kwalifikacją i charakterem podmiotu wnioskującego o udostępnienie informacji. Nie można też wywieść podstaw do ograniczeń związanych ze skutecznością wykorzystania informacji publicznej dla ogółu – zwłaszcza wymogu realnego i konkretnego jej wykorzystania. W tym względzie art. 3 ust. 1 pkt 1 *in fine* UDIP, poprzez swój niedookreślony charakter, prowadzi do nieuzasadnionego, zbyt ekstensywnego ograniczenia prawa do informacji publicznej.

W ocenie naszych organizacji spełnienie przesłanki „szczególnej istotności dla interesu publicznego” powinno zależeć od znaczenia dla interesu publicznego wytworzenia informacji, która przedstawiałaby istotną wartość w ten sposób, że dostarczałaby istotnej wiedzy o sprawach publicznych.

⁵⁴ Zob. wyrok NSA z dnia 27 stycznia 2011 r., I OSK 1870/10, wyrok NSA z dnia 17 maja 2012 r., I OSK 416/12.

⁵⁵ Wyrok NSA z dnia 12 czerwca 2014 r., I OSK 2721/13. Zob. także: A. Jakubowski, *Prowadzenie badań naukowych jako podstawa żądania udzielenia informacji publicznej*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” nr 2/2012, s. 153-154.

⁵⁶ Jednakże w tym względzie w orzecznictwie wskazuje się, że „Podmioty nie pełniące tego rodzaju funkcji również mogą być w stanie wykazać swoje indywidualne, realne i konkretne możliwości wykorzystania dla dobra ogółu informacji publicznej, której przygotowania się domagają, w sytuacji gdy np. występują w określonych procesowych rolach uczestników postępowań dotyczących tworzenia lub kontrolowania aktów normatywnych” (wyrok NSA z 12 czerwca 2014 r., I OSK 2721/13).

5. Podsumowanie

Jak wskazaliśmy w niniejszej opinii, prawo do informacji jest prawem człowieka gwarantowanym w prawie międzynarodowym, wspólnotowym i polskim. Precyzyjne określenie przesłanek ograniczających to prawo ma istotne znaczenie z punktu widzenia praktycznej możliwości realizacji tego prawa. Zawarta w niniejszym piśmie analiza rozwiązań legislacyjnych z wybranych jurysdykcji (Norwegii, Wielkiej Brytanii oraz Republiki Południowej Afryki), może naszym zdaniem stanowić interesujący punkt odniesienia, jak poszczególne kraje starały się osiągnąć wysoki standard obowiązków informacyjnych państwa, nie wprowadzając przy tym rozwiązań odpowiadających art. 3 ust. 1 UDIP.

Choć instytucja informacji przetworzonej nie była projektowana jako ograniczająca prawo do informacji publicznej, analiza praktyki stosowania art. 3 ust. 1 pkt 1 UDIP wskazuje, że ta konstrukcja prawna faktycznie do takiego ograniczenia doprowadza. Ma to związek z uzależnieniem uzyskania informacji przetworzonej od spełnienia niedookreślonej przesłanki „szczególnej istotności dla interesu publicznego”.

HFPC oraz Sieć Obywatelska Watchdog Polska żywią nadzieję, że niniejsza opinia *amicus curiae* będzie dla Wysokiego Trybunału przydatnym instrumentem, ułatwiającym podjęcie w postępowaniu SK 27/14 rozstrzygnięcia w pełni odpowiadającego konstytucyjnym oraz międzynarodowym standardom ochrony praw człowieka.

Katarzyna Batko-Tołuż

Wiceprezeska Zarządu

Sieci Obywatelskiej Watchdog Polska

Szymon Osowski

Prezes Zarządu

Sieci Obywatelskiej Watchdog Polska

Danuta Przywara

Prezes Zarządu

Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka

Dr Piotr Kładoczny

Sekretarz Zarządu

Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka



Załączniki:

- Odpis z KRS Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka;
- Odpis z KRS Sieci Obywatelskiej Watchdog Polska.

