

Warszawa, dnia 4 stycznia 2011 r.

Naczelnny Sąd Administracyjny
ul. Jasna 6
00-013 Warszawa

za pośrednictwem:

Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego
w Warszawie
ul. Jasna 2/4
00-013 Warszawa

sygn. akt II SAB/Wa 279/10

Skarżący:

Helsińska Fundacja Praw Człowieka
ul. Zgoda 11
00 – 018 Warszawa
reprezentowana przez:
Prezesa Zarządu – Danutę Przywarę;
Skarbnika Zarządu – Elżbietę Czyż.

Strona przeciwna:

Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego
w Warszawie
ul. Rakowiecka 2A
00 – 993 Warszawa
zastępowany przez:
radcę prawnego Jacka Rzeszutka –
/pełnomocnictwo w aktach sprawy/
– adres organu administracji

Wpis stały: 100 zł

§ 3 rozporządzenia Rady Ministrów z 16 grudnia 2003 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 221, poz. 2193 z późn. zm.).

SKARGA KASACYJNA ORGANU

od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 10 listopada 2010 r. sygn. akt II SAB/Wa 279/10 w sprawie ze skargi Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka na bezczynność Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w przedmiocie rozpatrzenia wniosku o udostępnienie informacji publicznej.

Na zasadzie art. 173 § 1 i 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm.), zwanej dalej:

„p.p.s.a.”, w imieniu organu administracji – Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, zaskarżam powyższy wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w całości.

Na podstawie art. 174 pkt 1 p.p.s.a. zaskarżonemu wyrokowi zarzucam naruszenie przepisów prawa materialnego przez błędną jego wykładnię i niewłaściwe zastosowanie poprzez naruszenie art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 z późn. zm.) oraz art. 39 ust. 3 pkt. 2, ust. 4 i ust. 5 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz. U. z 2010 r. Nr 29, poz. 154 z późn. zm.), albowiem Sąd I instancji popełnił błąd w ustaleniach faktycznych poprzez przyjęcie, że informacja o którą wnioskowano stanowiła informację publiczną w rozumieniu ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, nie biorąc pod uwagę oraz nie oceniając wskazanej regulacji ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, która określając wyraźnie krąg podmiotów – adresatów informacji z kontroli operacyjnej, wyznacza granicę informacji publicznej w tym zakresie.

Ponadto zaskarżonemu wyrokowi zrzucam naruszenie art. 131 § 1 oraz art. 141 § 4 p.p.s.a w zw. z art. 153 p.p.s.a. polegające na tym, iż treść uzasadnienia zaskarżonego wyroku pomija ocenę stanu prawnego wyznaczonego treścią art. 39 ust. 3 pkt. 2, ust. 4 i ust. 5 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu. Błędne ustalenie w zakresie stanu faktycznego i wyrokowanie na ich podstawie spowodowały, że w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku Sąd przyjął rozstrzygnięcie, że informacja, o którą wnioskowała Skarżąca Fundacja stanowi informację w rozumieniu art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, w sytuacji gdy z treści art. 39 ust. 3 pkt. 2, ust. 4 i ust. 5 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu wynika, że informacja o która wnioskuje przedmiotowa Fundacja nie stanowi informacji publicznej.

Wobec powyższego, na podstawie art. 185 § 1 p.p.s.a. wnoszę o uchylenie wskazanego wyżej wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w całości oraz przekazanie sprawy temu Sądowi do ponownego rozpoznania.

Na podstawie art. 203 pkt. 2 p.p.s.a. wnoszę o zasądzenie na rzecz organu zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego według norm prawem przepisanych.

UZASADNIENIE

W dniu 14 kwietnia 2009 r. Helsińska Fundacja Praw Człowieka wystąpiła do Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, - w oparciu o art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 z późn. zm.), z wnioskiem o sygnaturze nr 967/2009/PSP/AB o udostępnienie szczegółowych informacji statystycznych dotyczących prowadzonych przez Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego w okresie od 1 lipca 2002 r. do 31 marca 2009 r. kontroli operacyjnych.

Helsińska Fundacja Praw Człowieka domagała się udostępnienia jej szczegółowych informacji o ilości (z podziałem na poszczególne lata):

- 1) wniosków Szefa ABW o zarządzenie kontroli operacyjnej skierowanych do Sądu Okręgowego w Warszawie na podstawie art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu;
- 2) postanowień Sądu Okręgowego w Warszawie o zarządzeniu kontroli operacyjnej wydanych na podstawie art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu;

- 3) postanowień o zarządzeniu kontroli operacyjnej w przypadkach niecierpiących zwłoki wydanych przez Szefa ABW na podstawie art. 27 ust. 3 zdanie 1 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu;
- 4) postanowień Sądu Okręgowego w Warszawie o odmowie udzielenia zgody na zarządzenie kontroli operacyjnej, o których mowa w art. 27 ust. 3 zdanie 2 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu;
- 5) poleceń Szefa ABW o wstrzymaniu kontroli operacyjnej oraz protokolarnym, komisyjnym zniszczeniu materiałów zgromadzonych podczas jej stosowania, wydanych na podstawie art. 27 ust. 3 zdanie 2 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu;
- 6) wniosków o przedłużenie czasu trwania kontroli operacyjnej na czas nie dłuższy niż kolejne 3 miesiące, skierowanych przez Szefa ABW i zatwierdzonych przez Sąd Okręgowy w Warszawie na podstawie art. 27 ust. 8 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu;
- 7) wniosków o przedłużenie czasu trwania kontroli operacyjnej na czas oznaczony skierowanych przez Szefa ABW i zatwierdzonych przez Sąd Okręgowy w Warszawie na podstawie art. 27 ust. 9 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu.

Odpowiadając na wskazany wyżej wniosek dyrektor Departamentu Postępowań Karnych ABW pismem z dnia 14 maja 2009 r. o numerze Z-1443/III/09 udzielił Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka odpowiedzi, informując Prezesa Zarządu, że z uwagi na ograniczenia prawne wynikające z przepisów ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu oraz ustawy z dnia 22 stycznia 1999 r. o ochronie informacji niejawnych, brak jest możliwości udostępnienia Fundacji żądanych przez nią informacji. W odpowiedzi wskazano, że ujawnienie tych informacji nie jest możliwe z uwagi na treść przepisów art. 35 ust. 1 oraz art. 39 ust. 4 i 5 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu.

W dniu 1 czerwca 2009 r. Helsińska Fundacja Praw Człowieka ponownie wystąpiła do Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego z kolejnym wnioskiem o numerze 2713/2009/PSP/AB o udostępnienie tych samych danych dotyczących prowadzonych przez Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego czynności operacyjno-rozpoznawczych prowadzonych w formie kontroli operacyjnych, podnosząc jednocześnie, że odmowa udzielenia informacji, zawarta w piśmie dyrektora Departamentu Postępowań Karnych ABW o numerze Z-1443/III/09 nie została dokonana w formie decyzji administracyjnej, zgodnie z art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej.

Po wystąpieniu Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka z dnia 15 lipca 2009 r. do Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego z wezwaniem do usunięcia, - w ocenie Fundacji zaistniałego naruszenia prawa - Szef ABW ponownie przedstawił Zarządowi Fundacji powody, dla których uznał, że zgodnie z obowiązującym prawem nie może przekazać żądanych informacji, bowiem informacja ta nie stanowi informacji publicznej.

W dniu 16 września 2009 r. do Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego wpłynęła, skierowana do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, skarga Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka na bezczynność Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, w której domaga się ona zobowiązania Szefa ABW do „podjęcia stosownych działań mających na celu usunięcie stanu bezczynności oraz jego skutków”, uznając, iż odmowa udostępnienia informacji publicznej przez Szefa ABW powinna być wydana w formie decyzji

administracyjnej zgodnie z art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej.

Wyrokiem z dnia 12 stycznia 2010 r., sygn. akt II SAB/Wa 152/09 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zobowiązał organ - Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego do rozpatrzenia wniosku skarżącego Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka z dnia 1 czerwca 2009 r. o udzielenie informacji publicznej. Zdaniem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego stosownie do treści art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r., o dostępie do informacji publicznej udostępnienie informacji publicznej na wniosek następuje bez zbędnej zwłoki, nie później niż w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku, z zastrzeżeniem ust. 2 i art. 15 ust., 2.

Jeżeli informacja publiczna nie może być udostępniona w terminie określonym w ust. 1, podmiot obowiązany do jej udostępnienia powiadamia w tym terminie o powodach opóźnienia oraz o terminie, w jakim udostępni informację, nie dłuższym jednak niż 2 miesiące od dnia złożenia wniosku. Ponadto WSA wskazał, że zgodnie z art. 16 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, odmowa udostępnienia informacji publicznej w przypadku określonym w art. 14 ust. 2 przez organ władzy publicznej następuje w drodze decyzji – ust. 1. Do decyzji, o której mowa w ust. 1, stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego.

Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego złożył w dniu 5 marca 2010 r. do Naczelnego Sądu Administracyjnego skargę kasacyjną od ww. wyroku – tj. wyroku z dnia 12 stycznia 2010 r., sygn. akt II SAB/Wa 152/09.

W wyniku ponownego rozpoznania sprawy wyrokiem z dnia 7 lipca 2010 r. sygn. akt II OSK 592/10 Naczelny Sąd Administracyjny uchylił zaskarżony wyrok i przekazał sprawę Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie do ponownego rozpoznania. W uzasadnieniu powyższego wyroku Naczelny Sąd Administracyjny podniósł, iż Sąd I instancji nie zajął się istotą sprawy, którą było wyjaśnienie, czy żądane informacje są informacjami publicznymi.

Wyrokiem z dnia 10 listopada 2010 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zobowiązał Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego do rozpatrzenia wniosku skarżącego Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka z dnia 1 czerwca 2009 r. o udzielenie informacji publicznej w drodze decyzji administracyjnej, ponownie uznając, że żądana przez Fundację informacja o kontrolach operacyjnych stanowi informację publiczną w rozumieniu art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej.

Z powyższym wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie nie można się zgodzić, albowiem przy jego wydaniu Sąd naruszył przepisy prawa materialnego, a naruszenie to miało istotny wpływ na wynik sprawy. Ponadto, uzasadnienie wyroku pomija ocenę stanu prawnego sprawy.

Zdaniem organu Sąd I instancji co prawda odniósł się do zagadnienia jakim jest informacja publiczna, jednak oceniając stan prawny pomiędzy istotne okoliczności prawne. Nie odniósł się bowiem do szczególnej regulacji ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz. U. z 2010 r. Nr 29, poz. 154 z późn. zm.), w szczególności do treści art. 39 ust. 3 pkt. 2 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, która ustanawia bezwzględny zakaz udzielania tych informacji osobie lub instytucji, chyba, że zachodzi wyjątkowa sytuacja przewidziana w art. 39 ust. 4 i 5 cyt. ustawy, a więc w przypadku żądania takiej informacji przez prokuratora lub sąd w celu ścigania karnego.

Zgodnie z wyżej cytowaną ustawą są to jedyne ustawowo uprawnione podmioty do żądania, w ściśle określonych przypadkach, informacji o stosowanych przez Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego kontrolach operacyjnych.

W ocenie organu administracyjnego uzasadnienie orzeczenia WSA w Warszawie z dnia 10 listopada 2010 r., nadal nie rozstrzyga istoty niniejszej sprawy. Sąd I instancji skupił się bowiem wyłącznie na regulacjach dotyczących dostępu do informacji niejawnych, uznając że organ powinien wydać rozstrzygnięcie w drodze decyzji administracyjnej, która podlegałaby ocenie sądu. Nie to jest jednak istotą niniejszego postępowania. Organ administracyjny zna ustawy tryb odmowy udzielenie informacji publicznej z uwagi na ochronne informacji niejawnych stanowiących tajemnice państwowa.

Istotą sporu administracyjnego dotyczy zaś w dalszym ciągu oceny, czy żądana przez Fundację informację stanowi informację publiczną. Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego konsekwentnie uznaje, wskazując na szczególne regulacje ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, że wszelkie informacje o prowadzonych kontrolach operacyjnych nie stanowią informacji publicznej, między innymi dlatego, że wskazane przepisy określają wyraźnie krąg podmiotów uprawnionych do żądania, natomiast Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie również konsekwentnie pomija tą okoliczność prawną nie rozstrzygając tego problemu w uzasadnieniach swoich orzeczeń.

Należy zwrócić uwagę, że w obowiązującym stanie prawnym ukształtowanym brzmieniem art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, wobec redakcji tego przepisu, - ustanawiającemu definicję pojęcia informacji publicznej poprzez odesłanie do niezdefiniowanego w systemie prawa pojęcia „informacji publicznej”, istnieją zasadnicze wątpliwości związane z wyznaczeniem zakresu przedmiotowego tej definicji. Nie do się ich usunąć na gruncie tej ustawy, tak jak czyni to Sąd I instancji, jedynie za pomocą katalogu zawartego w art. 6, jak też obowiązującego domniemania, że w przypadku wątpliwości, czy żądana informacja mieści się w przedmiocie uregulowanym ustawą (czy jest informacją publiczną), należy – respektując zasadę powszechnemu dostępu do informacji sformułowaną a art. 61 Konstytucji RP – interpretować przepisu na korzyść wykonującego prawo do takiej informacji.

Do wyznaczenia zakresu przedmiotowego pojęcia informacji publicznej w konkretnej sprawie muszą służyć przepisy innych ustaw, regulujące zasady zbierania, tworzenia, przetwarzania i udostępniania informacji. Takim przepisem jest art. 39 ust. 3 pkt. 2, ust. 4 i ust. 5 ustawy z dnia 24 maja 2002 r., o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu.

Wskazane przepisy ustanawiające ścisły reżim postępowania z tymi informacjami, oraz wskazujące wprost podmioty uprawnione do żądania tych informacji, jednoznacznie przesądzają o tym, że wszelkie informacje o kontrolach operacyjnych prowadzonych przez Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego nie stanowią informacji publicznej w rozumieniu ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, a w konsekwencji do odmowy ich udzielenie nie stosuje się przepisów tej ustawy, w szczególności jej art. 16 ust. 1, wymagającego formy decyzji.

Konkludując powyższe rozważania należy uznać, że zarzut skarżącej Fundacji o beczynności Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w sprawie jej wniosku o udzielenie informacji publicznej jest nieuzasadniony, bowiem wnioskodawca uzyskał pisemną odpowiedź organu administracji.

W sytuacji, gdy żądana informacja nie jest informacją publiczną w rozumieniu ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, organ zawiadamia o tym wnioskodawcę pismem. Pismo takie nie mieści się w zakresie kognicji sądu administracyjnego określonej przepisem art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm.), - zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 lipca 2007 r. o sygn. akt. II SAB/Wa 58/07. Co więcej, w wyroku z dnia 15 lipca 2003 r. o sygn. akt II SA 1214/03, Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że udzielenie informacji lub poinformowanie strony o tym, że uwagi na regulację zawartą w odrębnej

ustawie, nie znajduje zastosowania ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, nie następuje w drodze decyzji.

Przedstawienie podstawy prawnej wyroku oraz jej wyjaśnienie polegać powinno na wskazaniu nie tylko przepisów regulujących rozpatrywany stan faktyczny, ale także na wyjaśnieniu, dlaczego w konkretnej sytuacji prawnej mają zastosowanie powołane przepisy jednej ustawy a nie mają zastosowania przepisy innych wskazanych ustaw. Mówiąc wprost, Sąd I instancji powinien wskazać, dlaczego w jego opinii przepis art. 39 ust. 3 pkt. 2, ust. 4 i ust. 5 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu nie ma zastosowania przy wyznaczaniu granic informacji publicznej w odniesieniu do informacji dotyczących kontroli operacyjnej. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie uzasadniając wydany wyrok wymogu tego nie wypełnił.

W ocenie organu opisane wyżej uchybienia przez Sąd I instancji przepisom postępowania miały istotny wpływ na wynik sprawy i spowodowały wydanie takiego rozstrzygnięcia, którego wykonanie przez organ nie jest możliwe w obecnym brzmieniu. Należy podkreślić, iż sądy administracyjne powinny czuwać nad legalnością rozstrzygnięć wydawanych przez organy administracji i winny w swoich orzeczeniach wskazywać na wszystkie naruszenia prawa oraz wyjaśniać, na czym one polegały i w jaki sposób organ powinien je usunąć.

W związku z powyższym, zaskarżony wyrok powinien zostać uchylony i sprawa winna zostać przekazana Sądowi I instancji do ponownego rozpoznania.

Mając powyższe na uwadze, wnoszę jak na wstępie.

Załącznik:

- odpis skargi kasacyjnej – na 6 kartach.

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'P. Kuciel', written in a cursive style.