

ODPIS

Sygn. akt II SAB/Wa 279/10

WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 10 listopada 2010 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie
w składzie następującym:

Przewodniczący: Sędzia WSA Andrzej Kołodziej
 Sędzia WSA Stanisław Marek Pietras
 Sędzia WSA Sławomir Antoniuk (spr.)

Protokolant ref. staż. Eliza Kusy

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 10 listopada 2010 r.
sprawy ze skargi Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka
na bezczynność Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego
w przedmiocie rozpatrzenia wniosku o udostępnienie informacji publicznej.

1. zobowiązuje Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego do rozpatrzenia wniosku skarżącej Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka z dnia 1 czerwca 2009 r. o udzielenie informacji publicznej w terminie 14 dni od daty doręczenia prawomocnego wyroku wraz z aktami postępowania administracyjnego,
2. zasądza od Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego na rzecz Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka kwotę 340 (trzysta czterdzieści) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania.



**Na oryginalne właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem**

Eliza Kusy
Eliza Kusy
referent - stażysta

UZASADNIENIE

Pismem z dnia 11 września 2009 r. Helsińska Fundacja Praw Człowieka z siedzibą w Warszawie wniosła do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie skargę na bezczynność Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego (dalej Szefa ABW) zarzucając organowi, iż nie rozpatrzył on wniosku skarżącej z dnia 1 czerwca 2009 r. o udostępnienie informacji publicznej w zakresie danych statystycznych dotyczących stosowania przez ABW tzw. kontroli operacyjnych. W związku z powyższym strona wniosła o zobowiązanie Szefa ABW do podjęcia stosownych działań mających na celu usunięcie stanu bezczynności oraz jego skutków, a także wniosła o zasądzenie kosztów postępowania wg. norm przepisanych.

Z materiału aktowego wynika następujący stan sprawy:

Wnioskiem z dnia 14 kwietnia 2009 r. Helsińska Fundacja Praw Człowieka wystąpiła do Szefa ABW, powołując się na przepis art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.), o udostępnienie informacji w następującym zakresie:

- 1) dokładnej liczby wniosków Szefa ABW o zarządzenie kontroli operacyjnej skierowanych do sądu na podstawie art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz. U. z 2002 r. Nr 74, poz. 676 ze zm.) dalej zwaną „ustawą o ABW oraz AW”, w okresie od dnia 1 lipca 2002 r. do 31 marca 2009 r. z podziałem na poszczególne lata;
- 2) dokładnej liczby postanowień Sądu Okręgowego w Warszawie o zarządzeniu kontroli operacyjnej wydanych na podstawie art. 27 ust. 1 w zw. z art. 27 ust. 2 ustawy o ABW oraz AW, w okresie od dnia 1 lipca 2002 r. do 31 marca 2009 r. z podziałem na poszczególne lata;
- 3) dokładnej liczby postanowień o zarządzeniu kontroli operacyjnej w przypadkach niecierpiących zwłoki wydanych przez Szefa ABW na podstawie art. 27 ust. 3 zd. 1 ustawy o ABW oraz AW, w okresie od dnia 1 lipca 2002 r. do 31 marca 2009 r. z podziałem na poszczególne lata;

- 4) dokładnej liczby postanowień Sądu Okręgowego w Warszawie o odmowie udzielenia zgody na zarządzenie kontroli operacyjnej, o których mowa w art. 27 ust. 3 zd. 2 ustawy o ABW oraz AW, w okresie od dnia 1 lipca 2002 r. do 31 marca 2009 r. z podziałem na poszczególne lata;
- 5) dokładnej liczby poleceń Szefa ABW o wstrzymaniu kontroli operacyjnej oraz protokolarnym, komisyjnym zniszczeniu materiałów zgromadzonych podczas jej stosowania, wydanych na podstawie art. 27 ust. 3 zd. 2 ustawy o ABW oraz AW, w okresie od dnia 1 lipca 2002 r. do 31 marca 2009 r. z podziałem na poszczególne lata;
- 6) dokładnej liczby wniosków o przedłużenie czasu trwania kontroli operacyjnej na czas nie dłuższy niż kolejne 3 miesiące, skierowanych przez Szefa ABW i stwierdzonych przez Sąd Okręgowy w Warszawie na podstawie art. 27 ust. 8 ustawy o ABW oraz AW, w okresie od dnia 1 lipca 2002 r. do 31 marca 2009 r. z podziałem na poszczególne lata;
- 7) dokładnej liczby 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 o ABW oraz AW, w okresie od dnia 1 lipca 2002 r. do 31 marca 2009 r. z podziałem na poszczególne lata.

Dyrektor Departamentu Postępowań Karnych ABW pismem z dnia 14 maja 2009 r. udzielił wnioskującemu odpowiedzi, iż z uwagi na ograniczenia prawne wynikające z przepisów ustawy o ABW oraz AW oraz ustawy z dnia 22 stycznia 1999 r. o ochronie informacji niejawnych (tekst jedn. Dz. U. z 2005 r. Nr 196, poz. 1631 ze zm.), brak jest możliwości udostępnienia Fundacji żądanych przez nią informacji.

Helsińska Fundacja Praw Człowieka w dniu 1 czerwca 2009 r. ponownie wystąpiła do Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego z wnioskiem o udostępnienie tych samych danych dotyczących prowadzonych przez Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego czynności operacyjno - rozpoznawczych prowadzonych w formie kontroli operacyjnych, podnosząc, że odmowa udzielenia informacji nie została dokonana w formie decyzji administracyjnej.

W dniu 15 lipca 2009 r. Fundacja wystąpiła z wezwaniem do usunięcia naruszenia prawa, a następnie w dniu 14 września 2009 r. wniosła skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie na beczynność Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego. W uzasadnieniu skargi strona podniosła, iż odmowa udostępnienia żądanej informacji publicznej powinna być wydana w formie decyzji administracyjnej, zgodnie z art. 16 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Skoro zatem organ nie udzielił wnioskodawcy żądanej informacji i nie wydał decyzji odmawiającej jej udostępnienia, to pozostaje w beczynności.

W odpowiedzi na skargę Szef ABW wniósł o oddalenie skargi i wskazał, że żądana przez Helsińską Fundację Praw Człowieka informacja nie jest informacją publiczną w rozumieniu ustawy o dostępie do informacji publicznej i w takiej sytuacji organ zawiadamia o tym wnioskodawcę pismem. Organ podniósł, iż zgodnie z art. 2 pkt 1 i pkt 24 część I załącznika nr 1 ustawy o ochronie informacji niejawnych, informacje dotyczące prowadzonych przez Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego kontroli operacyjnych, bez wyjątku i rozróżnienia na informacje statystyczne czy inne, stanowią tajemnicę państwową i są oznaczone klauzulą „ściśle tajne”, a art. 35 ust. 1 ustawy o ABW oraz AW nakłada na ABW obowiązek zapewnienia ochrony środków, form i metod realizacji zadań. Natomiast art. 39 ust. 3 pkt 2 ustawy o ABW oraz AW ustanawia bezwzględny zakaz udzielania tych informacji osobie lub instytucji, chyba że zachodzi wyjątkowa sytuacja przewidziana w art. 39 ust. 4 i 5 ustawy o ABW oraz AW, a więc żądania takiej informacji przez prokuratora lub sąd w celu ścigania karnego.

Wyrokiem z dnia 12 stycznia 2010 r., sygn. akt II SAB/Wa 152/09 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie uznał skargę za zasadną i zobowiązał Szefa ABW do rozpatrzenia wniosku Fundacji z dnia 1 czerwca 2009 r. o udzielenie informacji publicznej.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku złożył Szef ABW.

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

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie po ponownym rozpatrzeniu sprawy ze skargi Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka na bezczynność Szefa ABW w przedmiocie rozpatrzenia wniosku o udzielenie informacji publicznej zważył, co następuje:

Skarga zasługuje na uwzględnienie.

Zgodnie z art. 1 § 1 i § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 ze zm.), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej.

Realizując wytyczne Naczelnego Sądu Administracyjnego zawarte w wyroku z dnia 7 lipca 2010 r. należy w pierwszej kolejności rozstrzygnąć, czy żądana przez Helsińską Fundację Praw Człowieka we wniosku z dnia 1 czerwca 2009 r. informacja, jest w istocie informacją publiczną i czy Szef ABW jest podmiotem zobowiązanym do jej udzielenia.

Na wstępie należy zaznaczyć, że Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w art. 61 ust. 1 stanowi, iż 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. 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 (ust. 2). 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 (ust. 3). Co do zasady, obywatelskie prawo do informacji publicznej nie ma charakteru absolutnego i może zostać ograniczone, jeżeli konkretne przepisy rangi ustawowej takie ograniczenie wprowadzają.

Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.), będąca rozwinięciem konstytucyjnego prawa do informacji publicznej reguluje zasady i tryb dostępu do informacji, mających walor informacji

publicznych. Oznacza to, iż zakres stosowania ustawy wytycza tylko dostęp do informacji publicznej, nie zaś publiczny dostęp do wszelkich informacji. Zatem ustawa o dostępie do informacji publicznej znajduje zastosowanie jedynie w sytuacjach, gdy spełniony jest jej zakres podmiotowy i przedmiotowy, jak to ma miejsce w rozpoznawanej sprawie.

Nie może budzić jakiegokolwiek wątpliwości, że Helsińska Fundacja Praw Człowieka jest podmiotem, który może żądać udostępnienia informacji publicznej, albowiem w myśl art. 2 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, każdemu przysługuje, z zastrzeżeniem art. 5 (który ogranicza prawo do informacji publicznej, uzasadniając odmowę jej udostępnienia na zasadzie art. 16 tej ustawy) prawo dostępu do informacji publicznej.

Artykuł 4 ust. 1 pkt 1 powołanej ustawy stanowi, iż obowiązane do udostępnienia informacji publicznej są władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne, w szczególności organy władzy publicznej. Zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (tekst jednolity Dz. U. z 2010 r. Nr 29, poz. 154) Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, zwany dalej "Szefem ABW", i Szef Agencji Wywiadu, zwany dalej "Szefem AW", są centralnymi organami administracji rządowej, działającymi odpowiednio przy pomocy ABW i AW, będącymi urzędami administracji rządowej. Zatem Szef ABW jest podmiotem zobowiązanym na gruncie ustawy o dostępie do informacji publicznej do udostępnienia informacji, mającej charakter informacji publicznej będącej w jego posiadaniu.

W ocenie Sądu, objęte wnioskiem Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka informacje posiadają przymiot informacji publicznej. Należy zwrócić uwagę, iż żądanie strony skarżącej obejmuje dane statystyczne, dotyczące wykonywania ustawowych uprawnień organu (kontroli operacyjnych) w sferze jego działalności obejmującej ochronę bezpieczeństwa wewnętrznego państwa. Wprawdzie istotą prowadzenia kontroli operacyjnej, jest jej niejawnosc, co wynika z art. 27 ust. 6 ustawy o ABW oraz AW, jednak nie zmienia to faktu, iż tego rodzaju działalność jest wykonywana w ramach zadań publicznych, ochrony bezpieczeństwa państwa i porządku konstytucyjnego. W orzecznictwie i doktrynie przyjmuje się, iż informację publiczną stanowi treść wszelkiego rodzaju dokumentów odnoszących się do organu władzy publicznej lub podmiotu niebędącego organem administracji publicznej, związanych z nimi, bądź w jakikolwiek sposób ich dotyczących. Są nią zarówno treści

dokumentów bezpośrednio przez nie wytworzonych, jak i te, których używają przy realizacji przewidzianych prawem zadań, nawet gdy nie pochodzą wprost od nich. Zasadniczo chodzi o dokumenty służące realizowaniu zadań publicznych przez organ i odnoszące się do niego bezpośrednio. Innymi słowy, dokumenty takie muszą wiązać się ze sferą faktów zaistniałych po stronie organu. Działalność operacyjna funkcjonariuszy ABW mieści się zatem w pojęciu informacji publicznej. W ocenie Sądu, tego rodzaju działalność można odnieść do trybu działania władzy publicznej (art. 6 ust. 1 pkt 3 lit a.) zaś informację w obszarze statystycznym można pozyskać w oparciu o oprowadzone ewidencje, rejestry i archiwa (art. 6 § 1 pkt 3 lit. f). Na marginesie należy dodać, iż katalog informacji publicznej podlegającej udostępnieniu określony w art. 6 ustawy o dostępie do informacji publicznej, nie jest zamknięty, o czym świadczy zawarty w art. 6 ust. 1 zwrot „w szczególności”. W wyroku z dnia 16 marca 2010 r. sygn. akt I OSK 1706/09 NSA (publikowany w internetowej Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych) jednoznacznie stwierdził, iż dane statystyczne związane z działalnością CBA w obszarze objętym ochroną informacji niejawnej są niewątpliwie informacją publiczną, „natomiast rzeczą organu jest w tej sytuacji ocena, czy wnioskodawca ma uprawnienia do jej uzyskania ze względu na przesłankę wskazaną w art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej”.

Podkreślić należy, iż czym innym jest dysponowanie przez organ administracji publiczną informacją o charakterze informacji publicznej, a czym innym jest możliwość jej udostępnienia, z uwagi na ustawowe ograniczenia w tym zakresie. Przepis art. 5 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej wskazuje, że prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu w zakresie i na zasadach określonych w przepisach o ochronie informacji niejawnych oraz o ochronie innych tajemnic ustawowo chronionych. Wynika z tego, że przepisy o ochronie informacji niejawnych i przepisy innych ustawowo chronionych tajemnic mają charakter *lex specialis* i wyłączają dostęp do informacji publicznej, są więc stosowane na zasadzie pierwszeństwa. W istocie argumentacja organu przedstawiona w odpowiedzi na skargę wskazuje, iż w niniejszej sprawie występuje ustawowe ograniczenie prawa do informacji będącej tajemnicą prawnie chronioną, to zaś nie wyłącza kwalifikacji żądanej przez skarżącą informacji jako publicznej.

Zasygnalizować należy, iż Helsińska Fundacja Praw Człowieka z analogicznym wnioskiem o udostępnienie informacji statystycznej, dotyczącej

stosowania kontroli operacyjnej, wystąpiła do Szefa CBA. Decyzje odmowne dla strony, z powołaniem się na ochronę informacji niejawnych, zostały poddane kontroli Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie (wyrok z dnia 20 kwietnia 2010 r. sygn. akt II SA/Wa 1350/09 – publikowany jak wyżej) i w tej sprawie Sąd nie zakwestionował uznania żądanej przez Fundację informacji za informację publiczną. NSA w wyroku z dnia 14 września 2010 r. sygn. akt I OSK 1047/10 (publikowanym jak wyżej), orzekając w sprawie odmowy dostępu informacji statystycznej dotyczącej świadka koronnego, także nie miał wątpliwości, iż żądana informacja jest informacją publiczną.

Zgodnie z art. 13 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, udostępnianie informacji na wniosek następuje bez zbędnej zwłoki nie później jednak niż w terminie 14 dni, z wyjątkiem sytuacji przewidzianej w art. 13 ust. 2 i art. 15 ust. 2 ustawy. Udostępnienie informacji publicznej jest czynnością materialno-techniczną. Żaden przepis prawa nie nakłada na dysponenta takiej informacji obowiązku nadawania tejże czynności szczególnej formy. Stosownie zaś do postanowień art. 16 ust. 1 tej ustawy, odmowa udostępnienia informacji publicznej oraz umorzenie postępowania o udostępnienie informacji następują w drodze decyzji administracyjnej.

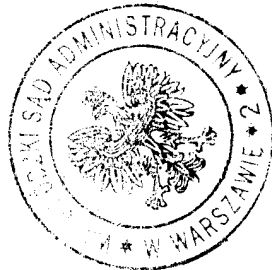
Bezczynność organu na gruncie ustawy o dostępie do informacji publicznej polega na tym, że organ zobowiązany do podjęcia czynności materialno-technicznej w przedmiocie informacji publicznej, takiej czynności nie podejmuje, bądź też nie wydaje decyzji administracyjnej, o której mowa w art. 16 ust. 1 ww. ustawy. Innymi słowy organ milczy wobec wniosku strony o udzielenie takiej informacji, bądź udziela wymijającej odpowiedzi, w sposób sprzeczny z obowiązkiem wynikającym z przepisu prawa.

W niniejszej sprawie Szef ABW bezsprzecznie nie udzielił informacji, zgodnie z wnioskiem, ani też nie wydał decyzji odmownej. Organ pozostaje więc w beczynności, co uzasadnia zobowiązanie Szefa ABW do załatwienia wniosku Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka z dnia 1 czerwca 2009 r. bądź to przez udzielenie stosownej informacji, bądź wydanie decyzji o odmowie, zgodnie z art. 16 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Z tych względów, Sąd na podstawie art. 149 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r.- Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze

zm.) i art. 1 ust. 1, art. 4 ust. 1, art. 6 ust. 1 pkt 3 lit. a i f) ustawy o dostępie do informacji publicznej orzekł, jak w pkt 1 wyroku.

Orzekając o kosztach Sąd działał na podstawie art. 200 w zw. z art. 209 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.



**Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem**

Eliza Kusy
Eliza Kusy
referent - stażysta