

RADA FUNDACJI

Halina Bortnowska-Dąbrowska

Janusz Grzelak

Michał Nawrocki

Marek Antoni Nowicki

Teresa Romer

Stefan Starczewski

ZARZĄD FUNDACJI

Prezes: Danuta Przywara

Wiceprezes: Jerzy Ciemniowski

Sekretarz: Adam Bodnar

Skarbnik: Elżbieta Czyż

Członek Zarządu: Janina A. Kłosowska

Warszawa, 7 lutego 2011 r.

365../2011/PSP/AB/AG

Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Warszawie
ul. Jasna 2/4
00-013 Warszawa

za pośrednictwem

Komendanta Głównego Policji
ul. Puławska 148/150
02-624 Warszawa

Dotyczy decyzji nr 1/11 o sygn. Ga-55/2543/10/PB

Skarżący: **Helsińska Fundacja Praw Człowieka**
ul. Zgoda 11
00-018 Warszawa

Organ administracji: **Komendant Główny Policji**
ul. Puławska 148/150
02-624 Warszawa

SKARGA

na decyzję Komendanta Głównego Policji w przedmiocie odmowy udostępnienia informacji publicznej

Działając na podstawie art. 21 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112 poz. 1198 z późn. zm.) oraz art. 50 § 1 w zw. z art. 3 § 2 pkt 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153 poz. 127 z późn. zm.), Helsińska Fundacja Praw Człowieka (dalej: HFPC):

1. Zaskarża w całości decyzję Komendanta Głównego Policji z dnia 7 stycznia 2011 r. (sygn. Ga-55/2543/10/PB; doręczoną w dniu 10 stycznia 2011 r.) o utrzymaniu w mocy decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej;
2. Powyższej decyzji zarzuca naruszenie prawa materialnego w postaci art. 61 ust. 1 Konstytucji RP, art. 1 ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz. U. Nr 182 poz. 1228) poprzez niewłaściwą wykładnię pojęcia „informacji niejawnych”, a tym samym pozbawienie skarżącej możliwości konstytucyjnie gwarantowanego prawa dostępu do informacji publicznej oraz art. 107 § 3 k.p.a. poprzez brak właściwego uzasadnienia prawnego i faktycznego ww. decyzji.
3. Jednocześnie na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 w zw. z art. 153 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, wnosi o:
 - 1) uchylenie w całości zaskarżonej decyzji Komendanta Głównego Policji
 - 2) zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

UZASADNIENIE

1. Stan faktyczny

- 1) W dniu 18 listopada 2010 r. Helsińska Fundacja Praw Człowieka wystąpiła na podstawie art. 2 ust. 1 i art. 10 ust. 1 ustawy z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej o udostępnienie informacji czy w związku z art. 19 ust. 6 pkt 3 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. nr 30 poz. 179 z późn. zm.), w ramach środków technicznych wykorzystywanych przy wykonywaniu kontroli operacyjnej, Policja stosuje system nawigacji satelitarnej GPS (ang. *Global Positioning System*), w celu uzyskania i utrwalania danych o miejscach przebywania osób podejrzanych, ich samochodów lub innych pojazdów, którymi się poruszają.
- 2) Decyzją z dnia 30 listopada 2010 r. Komendant Główny Policji odmówił udzielenia HFPC ww. informacji. Komendant Główny Policji jako podstawę swojej decyzji wskazał pkt 16 w zw. z pkt 29 załącznika nr 1 do obowiązującej w ówczesnym stanie prawnym ustawy z dnia 22 stycznia 1999 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz. U. z 2005 r. Nr 196 poz. 1631 z późn. zm.), zgodnie z którym szczegółowe informacje dotyczące organizacji, form i metod pracy operacyjnej Policji, a także kierunki pracy operacyjnej i zainteresowań mogą stanowić tajemnicę państwową. Komendant Główny Policji wskazał również na art. 20a ust. 1 ustawy o Policji, który stanowi, iż w związku z wykonywaniem swoich zadań Policja zapewnia ochronę form i metod realizacji zadań, informacji oraz własnych obiektów i danych identyfikujących policjantów. W ocenie Komendanta Policji takimi zgromadzonymi informacjami są dane, o które zwróciła się HFPC. Komendant Główny Policji uznał także, że stosowanie systemu nawigacji satelitarnej GPS nie wchodzi w zakres form kontroli operacyjnej określonych w art. 19 ust. 6 ustawy o Policji, zgodnie z którym kontrola operacyjna polega m.in. na stosowaniu środków technicznych umożliwiających uzyskiwanie w sposób niejawny informacji i dowodów oraz ich utrwalanie, a w szczególności treści rozmów telefonicznych i innych informacji przekazywanych za pomocą sieci telekomunikacyjnych. Ponadto, Komendant Główny Policji wskazał na poufne zarządzenie nr pf-634 KGP z dnia 30 czerwca 2006 r. w sprawie metod i form wykonywania przez Policję czynności operacyjno-rozpoznawczych, w którym

znajdują się szczegółowe formy kontroli operacyjnej. Wymienione przepisy materialne rangi ustawy oraz przywołane zarządzenie zdaniem Komendanta Głównego Policji „jednocześnie *ex lege* klasyfikują informacje, o które wnosi Fundacja, jako dane podlegające ochronie właściwej dla informacji niejawnych”. W efekcie na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, ograniczającego prawo do informacji publicznej w zakresie i na zasadach określonych w przepisach o ochronie informacji niejawnych oraz o ochronie innych tajemnic ustawowo chronionych, organ podjął decyzję o odmowie udzielania dostępu do informacji.

- 3) W dniu 17 grudnia 2010 r. HFPC złożyła do Komendanta Głównego Policji wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy. HFPC podkreśliła w nim, iż we wniosku z dnia 18 listopada 2010 r. HFPC wносиła wyłącznie o udostępnienie informacji w przedmiocie wykorzystywania bądź niewykorzystywania przez Policję podczas kontroli operacyjnej systemu nawigacji satelitarnej GPS. Przedmiotem wniosku nie była zatem szczegółowa informacja dotycząca organizacji, form i metod pracy operacyjnej funkcjonariuszy Policji oraz kierunków pracy operacyjnej i zainteresowań. Co więcej, w opinii HFPC stosowanie nawigacji satelitarnej GPS wchodzi w zakres środków technicznych umożliwiających uzyskiwanie w sposób niejawny informacji i dowodów, wskazany w art. 19 ust. 6 ustawy o Policji. Kontrola operacyjna wiąże się bowiem zazwyczaj z naruszeniem sfery praw i wolności człowieka. Zatem korzystanie z określonych środków kontroli powinno być zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP uregulowane w przepisach rangi ustawy, a nie w poufnym zarządzeniu, na które powołuje się Komendant Główny Policji. Dlatego, w opinii HFPC, ustawa o Policji jest wyłącznym aktem normatywnym, na podstawie którego Policja uprawniona jest do stosowania środków technicznych umożliwiających uzyskanie w sposób niejawny informacji i dowodów oraz ich utrwalanie.
- 4) Decyzją z dnia 7 stycznia 2011 r. (doręczoną w dniu 10 stycznia 2011 r.) Komendant Główny Policji utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję z 30 listopada 2010 r. w przedmiocie odmowy udzielenia dostępu do informacji publicznej. Podtrzymując swoje stanowisko, organ wskazał także na art. 20b ustawy o Policji na podstawie którego udzielenie informacji o szczegółowych formach, zasadach i organizacji czynności operacyjno-rozpoznawczych, a także o prowadzonych czynnościach oraz o stosowanych środkach i metodach ich realizacji może nastąpić wyłącznie w przypadku, gdy istnieje uzasadnione podejrzenie popełnienia przestępstwa ściganego z oskarżenia publicznego w związku z wykonywaniem tych czynności. Ponadto, Komendant Główny Policji stwierdził, że wnioskowane informacje bez wątpienia należą do kategorii informacji niejawnych również na podstawie obowiązujących od dnia 2 stycznia 2011 r. przepisów ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych. Organ zwrócił też uwagę na treść art. 5 ust. 3 pkt 5 powyższej ustawy, w którym ustawodawca uznał, że informacjom niejawnym nadaje się klauzulę „poufne” jeżeli ich nieuprawnione ujawnienie spowoduje szkodę dla Rzeczypospolitej Polskiej przez to, że utrudni wykonywanie zadań służbom lub instytucjom odpowiedzialnym za ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa obywateli lub ściganie sprawców przestępstw i przestępstw skarbowych oraz organom wymiaru sprawiedliwości.

2. Naruszenie prawa materialnego w postaci art. 61 ust. 1 Konstytucji RP, art. 1 ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych oraz art. 107 § 3 k.p.a.

- 5) HFPC w pełni podtrzymuje twierdzenia i okoliczności podniesione we wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy z dnia 17 grudnia 2010 r.
- 6) W niniejszej skardze HFPC wskazuje na naruszenie art. 61 ust. 1 Konstytucji RP, gwarantującego każdemu obywatelowi prawo dostępu do informacji publicznej. Współcześnie, zapewnienie obywatelom prawa do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej związane z jawnością ich działalności jest niezbędnym elementem rzetelności działania organów państwa demokratycznego.¹ Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 2 lipca 2003 r. (sygn. II SA 837/03) orzekł, iż „ogólną zasadą wynikającą z art. 61 Konstytucji RP jest dostęp do informacji. Wszelkie wyjątki od tej zasady powinny być formułowane w sposób wyraźny, a wątpliwości powinny przemawiać na rzecz dostępu”.
- 7) HFPC pragnie podkreślić, że przedmiotem wniosku z 18 listopada 2010 r. nie była szczegółowa informacja dotycząca organizacji, form i metod pracy operacyjnej funkcjonariuszy Policji oraz kierunków pracy operacyjnej i zainteresowań. HFPC chciała wyłącznie uzyskać informację w przedmiocie stosowania bądź niestosowania przez Policję systemu operacyjnego GPS. Powyższe działanie jest uzasadnione statutowym celem Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, jakim jest ochrona praw człowieka. Realizacja ww. celu jest dokonywana m.in. poprzez prowadzenie monitoringu przestrzegania gwarancji w zakresie prawa do ochrony życia prywatnego jednostki, z którego naruszeniem może się łączyć stosowanie w ramach kontroli operacyjnej konkretnych środków technicznych, w tym systemu GPS. W konsekwencji, brak przedmiotowej informacji wiąże się dla HFPC z utrudnieniami w realizacji jej statutowych celów.
- 8) Asumptem do wystąpienia przez HFPC z wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej był wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 2 września 2010 r. w sprawie *Uzun przeciwko Niemcom* (skarga nr 35623/05), w której Skarżący podnosił zarzut naruszenia art. 8 EKPC (prawo do prywatności) poprzez zastosowanie wobec niego systemu GPS. Trybunał nie dopatrywał się jednak naruszenia postanowień Konwencji, ponieważ w jego opinii, niemieckie przepisy w sposób precyzyjny przewidują możliwość stosowania systemu GPS. W związku z faktem, iż zdaniem HFPC polskie przepisy, w tym art. 19 ust. 6 ustawy o Policji, nie gwarantują w sposób wystarczający ochrony praw jednostki, wobec której prowadzi się kontrolę operacyjną, HFPC zdecydowała się na zainicjowanie postępowania w celu zdobycia informacji publicznej w zakresie stosowania przez Policję oraz służby odpowiedzialne za ochronę bezpieczeństwa państwowego powyższego środka technicznego. Warto podkreślić, iż wątpliwości związane z konstytucyjnością art. 19 ust. 6 ustawy o Policji stały się przyczyną wystosowania w dniu 25 stycznia 2011 r. przez HFPC pisma do Rzecznika Praw Obywatelskich z prośbą o rozważenie zasadności skierowania wystąpienia generalnego w przedmiocie niezbędnych zmian legislacyjnych lub wniosku do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zbadania zgodności ww. przepisu z Konstytucją RP. Do podobnych wniosków doszła grupa posłów Klubu Parlamentarnego Sojuszu Lewicy Demokratycznej, która w dniu 28 stycznia 2011 r. skierowała do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o stwierdzenie niezgodności powyższego przepisu z Konstytucją RP.

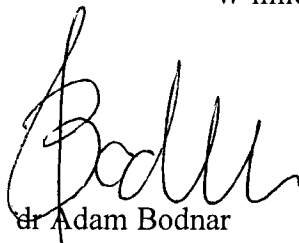
¹ B. Banaszak *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej Komentarz*, s. 228, Wydawnictwo C. H. Beck Warszawa 2009.

- 9) W świetle powyższych okoliczności, nieuzasadnione jest uznawanie informacji w przedmiocie wykorzystywania bądź niewykorzystywania przez Policję w ramach kontroli operacyjnej systemu GPS za informację niejawną na podstawie przepisów ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych. Zgodnie z definicją umieszczoną w art. 1 ww. ustawy informacją niejawną są takie informacje, których nieuprawnione ujawnienie spowodowałoby lub mogłoby spowodować szkody dla Rzeczypospolitej Polskiej albo byłoby z punktu widzenia jej interesów niekorzystne. Należy wskazać, że w odpowiedzi na tożsamy do wniosku z dnia 18 listopada 2010 r. wniosek o udostępnienie informacji publicznej z dnia 13 grudnia 2010 r. skierowany do Szefa ABW, pismem z dnia 19 stycznia 2011 r. Szef ABW zgodnie z art. 27 ust. 6 pkt 3 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz. U. nr 74, poz. 676 z późn. zm.) uznał, iż ABW jest uprawniona w zakresie swojej właściwości do stosowania wszelkich środków technicznych umożliwiających uzyskanie w sposób niejawny informacji i dowodów, w tym systemu nawigacji satelitarnej GPS. Powyższa okoliczność potwierdza opinię HFPC, iż trudno sobie wyobrazić, aby upublicznienie informacji, których dotyczyły wnioski z dnia 18 listopada 2010 r. oraz 17 grudnia 2010 r. mogłoby w jakimkolwiek stopniu spowodować zagrożenie dla interesów państwa.
- 10) Decyzja z dnia 7 stycznia 2011 r. nie zawiera właściwego uzasadnienia faktycznego oraz prawnego, co stanowi naruszenie art. 107 § 3 k.p.a. Mimo powoływania się na art. 1 ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych, Komendant Główny Policji w decyzji nie przytacza argumentów ukazujących, w jaki sposób ujawnienie wnioskowanej informacji groziłoby interesom państwa czy też spowodowałoby jego szkodę. Oprócz powyższego przepisu organ wskazuje też na wyżej przytoczony art. 20b ustawy o Policji. Regulacja ta ma jednak charakter wyłącznie przepisu kompetencyjnego, wskazującego okoliczności, w jakich informacje o podjętych przez Policję określonych czynnościach mogą zostać ujawnione. Nie ma on zatem charakteru materialnoprawnego, więc nie może stanowić podstawy prawnej decyzji. Komendant Główny Policji zwraca też uwagę na treść art. 5 ust. 3 pkt 5 obowiązującej ustawy o ochronie informacji niejawnych. Jednak w tym przypadku organ również nie wymienia powodów, dla których wnioskowanej informacji można nadać klauzulę „poufne”. Natomiast w wyroku z dnia 23 lutego 1988 r. NSA uznał, iż *„wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji, z przytoczeniem przepisów prawa polega nie tylko na obowiązku powołania podstawy prawnej w każdej decyzji i przytoczeniu obowiązującego prawa, ale także na wszechstronnym wyjaśnieniu podstawy prawnej i faktycznej decyzji, czyli na wytłumaczeniu, dlaczego właściwy organ orzekający zastosował określony przepis rozstrzygając sprawę, względnie też dlaczego daną wykładnię przyjął, skoro strona przedstawiła wykładnię odmienną”*.² Z kolei w wydanej 25 listopada 1981 r. rekomendacji nr R/81/19 w sprawie dostępu do informacji posiadanych przez władze publiczne, Komitet Ministrów Rady Europy jako jedną z ośmiu podstawowych zasad w punkcie VII wymienia wyczerpujące uzasadnienie odmowy udzielenia informacji.
- 11) Mając powyższe na uwadze, należy uznać, iż w związku z błędną interpretacją art. 1 ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych oraz naruszeniem art. 107 § 3 k.p.a., w sposób niezgodny z prawem odmówiono HFPC dostępu do

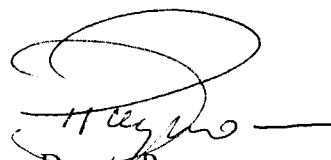
² Niepublikowany wyrok NSA z dnia 23 lutego 1988 r., SA/Po 1317/87 w: Komentarz do art.107 kodeksu postępowania administracyjnego, [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, Kodeks postępowania administracyjnego.

informacji publicznej, naruszając tym samym wyrażone w art. 61 Konstytucji RP prawo dostępu do informacji publicznej.

W imieniu Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka,



dr Adam Bodnar
Sekretarz Zarządu



Danuta Przywara
Prezes Zarządu



Załączniki:

- odpis z Krajowego Rejestru Sądowego dla Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka,
- odpis skargi
- pismo Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka do Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 25 stycznia 2011 r.
- pismo ABW z dnia 19 stycznia 2011 r.