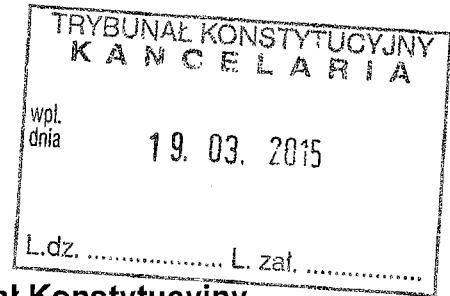




SEJM  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
Sygn. akt SK 27/14  
BAS-WPTK-1854/14

Warszawa, dnia 19 marca 2015 r.



**Trybunał Konstytucyjny**

Na podstawie art. 34 ust. 1 w związku z art. 52 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie skargi konstytucyjnej A L z 21 maja 2014 r. (sygn. akt SK 27/14), jednocześnie wnosząc o **umorzenie postępowania** na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

## Uzasadnienie

### **I. Stan faktyczny i zarzuty skarżącego**

1. A L (dalej: skarżący) wnioskiem z grudnia 2012 r. zwrócił się do Dyrektora Urzędu Kontroli Skarbowej w S. (dalej: Dyrektor UKS) o udostępnienie informacji publicznej dotyczącej liczby rozpoczętych na podstawie art. 70 § 6 pkt 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (t.j. Dz. U. z 2012 r., poz. 746 ze zm.; dalej: ordynacja podatkowa lub o.p.) postępowań karnych skarbowych, które doprowadziły do zawieszenia biegu terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego wskutek czego doszło do niewykonania w całości zobowiązań podatkowych przed upływem ustawowego terminu przedawnienia (z wyjątkiem okresu zawieszenia na skutek wszczęcia postępowania karnego skarbowego). Wspomniany wniosek dotyczył postępowań karnych skarbowych z lat 2009 i 2010 w przedmiocie deliktów skarbowych, polegających na narażeniu na uszczuplenie bądź uszczupieniu zobowiązań podatkowych z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych, podatku dochodowego od osób prawnych, podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowego.

Dyrektor UKS, mając na względzie, że udzielenie odpowiedzi w żądanym zakresie wymaga przetworzenia posiadanych informacji, powołał się na art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz. U. z 2014 r., poz. 782 ze zm.; dalej: u.d.i.p.) i wezwał skarżącego do przedstawienia uzasadnienia wniosku, tj. wskazania szczególnie istotnego interesu publicznego, jaki przemawiałby za przekazaniem wnioskowanej informacji.

W odpowiedzi skarżący przywołał wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 17 lipca 2012 r. (sygn. akt P 30/11), w którym art. 70 § 6 pkt 1 o.p. w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 58 ustawy z dnia 12 września 2012 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 169, poz. 1387 ze zm.), w wyżej opisanym zakresie, czyli w sytuacji, gdy wywołuje skutek w postaci zawieszenia biegu terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego w związku z wszczęciem postępowania karnego lub postępowania o przestępstwo skarbowe lub wykroczenie skarbowe, o którym to postępowaniu podatnik nie został poinformowany najpóźniej z upływem terminu wskazanego w art. 70 § 1 o.p., został przez Trybunał Konstytucyjny uznany za niezgodny z Konstytucją, ze względu na naruszenie zasady

ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji). Wnioskodawca wywodził, że uzyskanie informacji we wskazanym zakresie jest szczególnie istotne dla interesu publicznego, ponieważ dane te zostaną wykorzystane w prowadzonych przez niego badaniach, zmierzających do określenia skali stosowania przez urzędy skarbowe przepisów zakwestionowanych przez Trybunał Konstytucyjny.

Dyrektor UKS decyzją z stycznia 2013 r. (nr ) odmówił udostępnienia informacji publicznej w żądanym zakresie, wskazując, że wnioskodawca nie wykazał szczególnie istotnego interesu publicznego, który uzasadniałby otrzymanie informacji o charakterze przetworzonym. Rozstrzygnięcie Dyrektora UKS zostało utrzymane decyzją Generalnego Inspektora Kontroli Skarbowej (dalej: GIKS) z marca 2013 r. (nr ). Organ II instancji stwierdził, że uwzględnwszy zakres żądanej informacji, jak i wykazany przez stronę cel jej udostępnienia, nie można uznać, iż w sprawie zachodziła kwalifikowana szczególnie istotność dla interesu publicznego, która warunkuje dostęp do informacji publicznej przetworzonej.

Na powyższą decyzję A L złożył skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (dalej: WSA) w W , która została oddalona wyrokiem z dnia czerwca 2013 r. (sygn. akt ). W ocenie WSA w W , organy administracji prawidłowo uznały, że żądana przez skarżącego informacja stanowi informację przetworzoną. Dane w postaci żądanej przez skarżącego nie znajdowały się w żadnym z dotychczas prowadzonych przez organy kontroli skarbowe rejestrów i zapisów ewidencyjnych, co oznacza, że wspomniane organy informację taką musiałyby samodzielnie wytworzyć na potrzeby wnioskodawcy, dokonując analizy posiadanych ewidencji dotyczących postępowań kontrolnych i karnych w latach 2009-2010 oraz specjalnego zestawienia akt spraw karnych skarbowych z aktami postępowań kontrolnych. Pociągałoby to za sobą konieczność zaangażowania wielu pracowników tych urzędów w działania polegające na analizie akt postępowań kontrolnych oraz odpowiedniej selekcji oraz właściwego zestawienia pozyskanych tą drogą danych. Sąd podzielił również stanowisko organów, że wnioskodawca nie wykazał w przedmiotowej sprawie szczególnie istotnego interesu publicznego przemawiającego za udostępnieniem informacji przetworzonej. Zdaniem WSA w W , „ani fakt że skarżący był współautorem raportu dotyczącego stosowania art. 70 § 6 pkt 1 ordynacji

podatkowej, ani też to, że uzyskaną informację publiczną zamierza upowszechnić nie przemawia za uznaniem, że w niniejszej sprawie otrzymanie przez niego żądanych informacji jest szczególnie istotne dla interesu publicznego. Skarżący nie ma bowiem obiektywnych możliwości spowodowania zmiany stosownej praktyki przez organy kontroli skarbowej w tej materii. Raport, którego był współautorem, jak sam podał na rozprawie, został już przygotowany i nie był tworzony w oparciu o uzyskaną informację publiczną” (wyrok WSA w W , s. 27).

Od wyroku WSA w W A L wniósł skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej: NSA), który oddalił ją wyrokiem z stycznia 2014 r. (sygn. akt ). Z tym ostatecznym orzeczeniem skarżący łączy naruszenie przysługujących mu praw i wolności konstytucyjnych.

2. Skarżący zakwestionował zgodność art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. z art. 61 ust. 1 i ust. 2 w związku z art. 61 ust. 3 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji, argumentując, że zawarta w przywołanym przepisie przesłanka zobowiązująca wnioskodawcę do wykazania, że otrzymanie informacji przetworzonej jest uzasadnione szczególnie istotnym interesem publicznym, powoduje ograniczenie podmiotowe w dostępie do takiej informacji publicznej. Tymczasem art. 61 ust. 3 Konstytucji – zdaniem A. L – dopuszcza jedynie przedmiotowe ograniczenia konstytucyjnego prawa do informacji.

Podniesione w skardze konstytucyjnej zarzuty dotyczą płaszczyzny stosowania prawa. W ocenie skarżącego, przyjęte w orzecznictwie administracyjnym rozumienie zakwestionowanego przepisu w sposób sprzeczny z Konstytucją określa zakres prawa od uzyskania informacji publicznej o charakterze przetworzonym. Zdaniem inicjatora niniejszego postępowania, w świetle powołanych okoliczności, nie występuje związek funkcjonalny między rzeczywistą praktyką sądową a normami konstytucyjnymi.

Jak wywodzi skarżący, przyjęte w orzecznictwie sądów administracyjnych rozumienie art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. prowadzi to tego, że: „Norma prawna wywodzona z tego przepisu ma zakres podmiotowy określony w ten sposób, że nie tylko nie obejmuje on «każdego», o którym mowa w art. 2 ust. 1 u.d.i.p., ale także nie dotyczy każdego «obywatela», o którym mowa w art. 61 ust. 1 Konstytucji RP, lecz odnosi się jedynie do podmiotów mających realny wpływ na funkcjonowanie organów władzy publicznej, np. posłów zasiadających w komisji ustawodawczej, radnych, czy

ministrów kierujących danym resortem” (skarga, s. 17). W konsekwencji – w ocenie skarżącego – prowadzi to do naruszenia istoty konstytucyjnego prawa do informacji, ponieważ pozbawia go podstawowego elementu (jądra), jakim jest powszechność prawa do informacji (skarga, s. 18). Skarżący podkreślił, że wprowadzenie konieczności realnej możliwości wykorzystania informacji dla dobra ogółu uniemożliwia większości obywateli uzyskania informacji publicznej. Tymczasem istota prawa do uzyskania informacji publicznej nie zakłada żadnego nakazu wykorzystania tej informacji w celu usprawnienia działalności organów władzy publicznej.

3. W postępowaniu zainicjowanym skargą A L udział zgłosił Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: Rzecznik lub RPO), który w piśmie z 19 stycznia 2015 r. wniósł o stwierdzenie, że art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p., rozumiany w ten sposób, że przyznaje prawo do uzyskania informacji przetworzonej tylko tym obywatelom, którzy wykażą, iż są w stanie wykorzystać tę informację w interesie publicznym, jest niezgodny z art. 61 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 61 ust. 3 Konstytucji.

W skierowanym do Trybunału piśmie Rzecznik zaznaczył, że: „Niniejsza sprawa nie dotyczy zbadania konstytucyjności przedmiotowego ograniczenia w dostępie do informacji publicznej o charakterze przetworzonym uregulowanym w art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Jednakże Rzecznik stoi na stanowisku, że wyprowadzone w orzecznictwie sądowniczym z zaskarżonego przepisu ograniczenie podmiotowe w dostępie do informacji przetworzonej prowadzi do naruszenia wskazanych w *petitum* skargi wzorców zaskarżenia” (pismo RPO, s. 6).

Rzecznik wskazuje na ukształtowanie się w orzecznictwie sądów administracyjnych jednolitej wykładni art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. Zdaniem RPO, sądownictwo administracyjne przy ocenie przesłanki szczególnie istotnego interesu publicznego bierze pod uwagę cechy podmiotu o nią wnioskującego, sprawdzając jego zdolność wykorzystania uzyskanych informacji w celu poprawy działania administracji publicznej, a zwłaszcza danego organu. Według RPO, prowadzi to do ograniczenia dostępu do informacji publicznej osób, które takowych cech są według organu pozbawione.

Tymczasem – w ocenie RPO – wykładnią przesłanki „szczególnie istotnego interesu publicznego” „nie uzasadnia przyjęcia, że odnosi się ona do cech wnioskodawcy. Ocenie organu powinna podlegać treść wniosku, tzn. istnienie szczególnego interesu publicznego uzasadniającego udostępnienie przetworzonej informacji ze względu na treść powstałej w ten sposób informacji przetworzonej. Przy badaniu istnienia tej przesłanki nie może mieć znaczenia sposób, w jaki wnioskodawca, ze względu na pełnione funkcje, może ją wykorzystać. Przyjęty w orzecznictwie sądowoadministracyjnym sposób rozumienia przesłanki szczególnej istotności dla interesu publicznego doprowadził do wprowadzenia niekonstytucyjnego ograniczenia prawa do informacji publicznej osób, które z uwagi na pełnione funkcje nie mogą wykorzystać informacji przetworzonej dla poprawy funkcjonowania organu administracji publicznej” (pismo RPO, s. 10).

Rzecznik argumentuje, że ustrojodawca przewidział możliwość ograniczenia prawa do informacji publicznej: zgodnie z art. 61 ust. 3 Konstytucji, może ono nastąpić wyłącznie w celu ochrony wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ze względu na ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa, lub ważnego interesu państwa. Właściwą podstawą do odmówienia wnioskującemu dostępu do informacji jest, zdaniem RPO, ochrona porządku publicznego, z którą wiąże się dbałość o sprawne działanie administracji. Jednak istnienie przesłanki istotnego interesu publicznego w uzyskaniu informacji przetworzonej powinno być odnoszone do treści żądanej informacji przetworzonej, a nie cech wnioskodawcy (pismo RPO, s. 11).

## **II. Analiza formalnoprawna**

1. Skarga konstytucyjna, jako instrument ochrony konstytucyjnych wolności i praw jednostek, musi spełniać przesłanki określone w art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz w ustawie z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.; dalej: ustawa o TK). Zgodnie z art. 47 ust. 1 ustawy o TK, w skardze należy: po pierwsze, wskazać przepis, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach albo obowiązkach skarżącego, i w stosunku do którego skarżący domaga się stwierdzenia niezgodności z Konstytucją; po drugie, konieczne jest wskazanie, jakie konstytucyjne wolności i prawa, i w jaki sposób – zdaniem skarżącego – zostały naruszone;

po trzecie, niezbędne jest uzasadnienie skargi, z podaniem dokładnego opisu stanu faktycznego.

Jednocześnie trzeba zauważyć, że jakkolwiek skarga konstytucyjna poddawana jest wstępnemu rozpoznaniu, w ramach którego Trybunał bada, czy odpowiada ona warunkom formalnym oraz czy nie jest oczywiście bezzasadna, to postanowienie o przekazaniu skargi konstytucyjnej do rozpoznania przez odpowiedni skład Trybunału Konstytucyjnego nie przesądza ostatecznie o dopuszczalności jej merytorycznego rozpatrzenia. Zgodnie z utrwalonym poglądem Trybunału, badanie, czy nie zachodzi któraś z ujemnych przesłanek wydania wyroku, skutkujących obligatoryjnym umorzeniem postępowania, konieczne jest na każdym etapie postępowania, aż do wydania orzeczenia w sprawie (zob. m.in. postanowienia TK z: 8 kwietnia 2008 r., sygn. akt SK 80/06; 10 listopada 2009 r., sygn. akt SK 45/08; 19 października 2010 r., sygn. akt SK 8/09; 8 stycznia 2013 r., sygn. akt SK 15/10). Trybunał rozpoznający sprawę, nawet po jej skierowaniu do rozpatrzenia na rozprawie, nie jest związany stanowiskiem zajęтым w zarządzeniu lub postanowieniu zamykającym wstępne rozpoznanie. Kontrolując istnienie pozytywnych oraz brak ujemnych przesłanek procesowych, Trybunał może także dojść do wniosków odmiennych niż te, które zostały uprzednio wyrażone w postanowieniu wydawanym na etapie wstępnego rozpoznania konkretnej skargi konstytucyjnej (zob. postanowienie TK z 25 lipca 2012 r., sygn. akt SK 13/12).

2. Przystępując do analizy formalnoprawnej, która ma dać odpowiedź na pytanie o dopuszczalność orzekania w niniejszej sprawie przez sąd konstytucyjny, na wstępie należy odnieść się do określonego w skardze przedmiotu kontroli.

Skarżący w *petitum* skargi zakwestionował zgodność art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. z art. 61 ust. 1 i ust. 2 w związku z art. 61 ust. 3 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji. Zaskarżony przepis ma następujące brzmienie: „Prawo do informacji publicznej obejmuje uprawnienia do uzyskania informacji publicznej, w tym uzyskania informacji przetworzonej w takim zakresie, w jakim jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego”.

W ocenie Sejmu, wskazany w *petitum* skargi zakres zaskarżenia nie odpowiada przedstawionej w jej uzasadnieniu argumentacji, nie spełnia także wymagań formalnych związanych ze specyfiką sądowej kontroli konstytucyjności uruchomionej w trybie skargi konstytucyjnej.

Skarga konstytucyjna inicjuje tzw. konkretną kontrolę konstytucyjności, co oznacza, że analiza konstytucyjna powinna pozostawać w ścisłym związku z postępowaniem sądowym, w wyniku którego wydano ostateczne rozstrzygnięcie, z którym skarżący łączy naruszenie przysługujących mu konstytucyjnych praw podmiotowych.

W tym kontekście podkreślenia wymaga, że przedmiotem postępowania sądownoadministracyjnego zakończonego wyrokiem NSA z stycznia 2014 r. (sygn. akt ) była wyłącznie kwestia udostępnienia informacji publicznej przetworzonej. Również zawarta w uzasadnieniu skargi konstytucyjnej argumentacja odnosi się jedynie do oceny konstytucyjności przesłanki „szczególnej istotności dla interesu publicznego”, od której spełnienia ustawodawca uzależnia udostępnienie tylko informacji o charakterze przetworzonym.

Zarówno wymogi formalne związane z modelem konkretnej kontroli konstytucyjności, jak i argumenty podniesione w uzasadnieniu skargi jednoznacznie przemawiają za ograniczeniem zakresu kontroli konstytucyjności w niniejszej sprawie do kwestii związanych z dostępem do informacji publicznej przetworzonej. Skarżący łączy bowiem naruszenie przysługującego mu prawa konstytucyjnego z wprowadzeniem przesłanki szczególnie istotnego interesu publicznego, który uzasadniać ma udostępnienie informacji o charakterze przetworzonym.

W świetle powyższych okoliczności należy uznać, że dopuszczalnym przedmiotem kontroli w ramach niniejszego postępowania jest art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p., w zakresie w jakim przepis ten uzależnia dostęp do informacji publicznej przetworzonej od wykazania, że ma to szczególnie istotne znaczenie dla interesu publicznego.

3. Sformułowane w poprzednim punkcie zastrzeżenie ma istotne znaczenie dla konstytucyjnej oceny zakwestionowanego przepisu. Na gruncie u.d.i.p. informacja przetworzona stanowi bowiem kategorię odrębną od tzw. informacji prostej. Tę ostatnią ustawa definiuje jako każdą informację o sprawach publicznych. Szeroki zakres informacji publicznej przyjęło również sądownictwo administracyjne, wskazując, że informację publiczną stanowi każda wiadomość wytworzona przez szeroko rozumiane władze publiczne oraz osoby pełniące funkcje publiczne, a także inne podmioty, które tę władzę realizują bądź gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa w zakresie tych kompetencji. Taki charakter ma również



wiadomość niewytworzona przez podmioty publiczne, lecz odnosząca się do tych podmiotów (wyrok NSA z 10 października 2002 r., sygn. akt II SA 1956/02; zob. także wyroki: NSA z 2 lipca 2003 r., sygn. akt II SA 837/03; 7 marca 2003 r., sygn. akt II SA 3572/02; WSA w Poznaniu z 8 lipca 2004 r., sygn. akt IV SA/Po 224/06).

Choć, jak wskazuje się w orzecznictwie TK, kształt prawa do informacji został w znacznej mierze określony w samej Konstytucji, nie jest jednak tak, „iżby ustrojodawca, który tak całościowo uregulował bezpośrednio w samej Konstytucji zakres i granice tego prawa, wyłączył dopuszczalność i potrzebę uzupełniających regulacji ustawowych w tej materii. Mimo bowiem stosunkowo wyczerpującego unormowania bezpośrednio w Konstytucji prawa obywateli do dostępu do informacji zarówno jeśli chodzi o zakres podmiotów obowiązanych zapewnić ten dostęp, jak i treść owych informacji, nie można wykluczyć, iż i w tym zakresie zachodzi konieczność doprecyzowania – «dookreślenia» zarówno cech i zakresu podmiotów obowiązanych do udzielenia informacji, jak i samej treści tej informacji i sposobu jej pozyskiwania” (wyrok TK z 16 września 2002 r., sygn. akt K 38/01).

Ustawodawca nie sformułował definicji legalnej informacji przetworzonej. Rozumienie tego pojęcia zostało ukształtowane przez orzecznictwo sądownoadministracyjne. W praktyce przyjmuje się zatem, że: „informacją przetworzoną jest informacja publiczna opracowana przez podmiot zobowiązany przy użyciu dodatkowych sił i środków, na podstawie posiadanych przez niego danych, w związku z żądaniem wnioskodawcy i na podstawie kryteriów przez niego wskazanych, czyli innymi słowy – informacja, która zostanie przygotowana specjalnie dla wnioskodawcy wedle wskazanych przez niego kryteriów. Informacja przetworzona to taka informacja, której wytworzenie wymaga intelektualnego zaangażowania podmiotu zobowiązanego” (wyrok NSA z 5 kwietnia 2013 r., sygn. akt I OSK 89/13).

W piśmiennictwie podkreśla się, że: „pod pojęciem informacji przetworzonej należy rozumieć sytuację, w której powstaje «nowa» informacja, a przesłanka nowości wynika z tego, że nie istniała ona dotychczas w posiadaniu podmiotu zobowiązanego. Informacja przetworzona jest zatem tworem wynikającym z jej całkowitego przeciwieństwa, tzw. informacji prostych traktowanych jako merytoryczny «budulec» wykorzystany w całości lub w części do stworzenia żądanej informacji”

(M. Bernaczyk, *Prawo do informacji publicznej w Polsce i na świecie*, Warszawa 2014, s. 372).

Podkreślenia zatem wymaga, że przygotowanie przetworzonej informacji publicznej jest dodatkowym, niezwiązanym bezpośrednio z realizacją powierzonych im kompetencji, zadaniem nałożonym na organy administracji publicznej. Mając na względzie powyższe okoliczności, ustawodawca powiązał obowiązek udostępnienia przez organy władzy publicznej informacji przetworzonej od wykazania, że za jej udostępnieniem przemawia szczególnie istotny interes publiczny. Brak ograniczeń w dostępie do informacji publicznej mógłby doprowadzić do nadmiernego obciążenia organów administracji publicznej, w rezultacie zaś do paraliżu ich bieżącego funkcjonowania. W ocenie Sejmu, wprowadzone w art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. obostrzenie, by informacja przetworzona była udostępniana z zakresie, w jakim jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego, znajduje konstytucyjne uzasadnienie w realizacji wartości ochrony porządku publicznego, o której mowa w art. 61 ust. 3 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji. Warto także nadmienić, że konieczność zapewnienia sprawnego działania organów władzy publicznej została podkreślona w preambule do Konstytucji.

4. Przenosząc powyższe ustalenia na grunt niniejszej sprawy, należy stwierdzić, iż bez wątplenia skarżący wnosił o udostępnienie informacji o charakterze przetworzonym. Jak bowiem sam doprecyzował, chodziło o wskazanie tylko takich przypadków, które spełniają obie przesłanki zawarte w pytaniu skierowanym do Dyrektora UKS, tj. 1) w momencie wszczęcia postępowania karnego skarbowego termin przedawnienia zobowiązania podatkowego był w trakcie jego biegu, to znaczy, nie był zawieszony na skutek zaistnienia innych przesłanek zawieszenia określonych w art. 70 ordynacji podatkowej; 2) zobowiązanie podatkowe nie zostało wykonane w całości (nie zostało wykonane albo zostało wykonane w części) przed upływem pięciu lat od końca roku kalendarzowego, w którym upłynął termin płatności tego zobowiązania.

W ocenie Sejmu, organy administracji prawidłowo zakwalifikowały żądaną informację jako informację przetworzoną. Jak trafnie zwrócił uwagę WSA w W , w przypadku wnioskowanej przez skarżącego informacji organy kontroli skarbowej nie posiadały przedmiotowych danych w postaci żądanej przez skarżącego i musiałyby je specjalnie wytworzyć na jego potrzeby. Polegałoby to na

analizie posiadanych ewidencji dotyczących postępowań kontrolnych i postępowań karnych za lata 2009-2010, oraz na zestawieniu akt spraw karnych skarbowych w powiązaniu z aktami postępowań kontrolnych. To powoduje, że bez szczegółowej analizy akt postępowań kontrolnych nie można było udzielić odpowiedzi na wniosek skarżącego. Co więcej, wytworzenie zawartych we wniosku informacji wymagałoby powierzenia znacznej grupie pracowników wykonania czynności polegających na dokonywaniu bardzo szczegółowej analizy wszystkich akt postępowań kontrolnych, ich selekcji oraz sporządzenia na ich podstawie zestawień różnego rodzaju danych, a powyższe działania łączą się z zaangażowaniem w ich pozyskanie określonych środków osobowych i finansowych. Powyższe działania polegałyby zatem na przetwarzaniu posiadanych przez organ danych według kryteriów wskazywanych przez skarżącego, co wyklucza zakwalifikowanie wnioskowanych danych jako informacji prostej.

5. Właściwe określenie dopuszczalnego zakresu zaskarżenia w niniejszym postępowaniu pozwala odnieść się do *meritum* podniesionych zarzutów. Jak wynika z argumentacji przedstawionej w pismach procesowych, zarówno skarżący jak i RPO co do zasady nie kwestionują zasadności wprowadzenia ograniczenia w dostępie do informacji przetworzonej poprzez odwołanie się w art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. do klauzuli szczególnie istotnego interesu publicznego.

Stylizacja zarzutów sformułowanych w uzasadnieniu skargi wyraźnie wskazuje, że skarżący nie zakwestionował literalnego brzmienia regulacji poddanej ocenie konstytucyjnej, ta bowiem nie formułuje żadnych wyłączeń podmiotowych (co zdaje się stanowić istotę zarzutów skarżącego) w dostępie do informacji przetworzonej. Wystąpienie przepisu wyraźnie wskazuje na kryteria przedmiotowe – o zakresie dostępu do informacji przetworzonej rozstrzygać ma wyłącznie istnienie szczególnie istotnego interesu publicznego.

Zarzuty podniesione w skardze odnoszą się do płaszczyzny stosowania prawa, dotyczą bowiem rozumienia normy wyprowadzanej z zakwestionowanego przepisu w drodze wykładni dokonanej na tle indywidualnej sprawy skarżącego. W tym kontekście trzeba przypomnieć pogląd Trybunału Konstytucyjnego, zgodnie z którym skarga konstytucyjna „w polskim systemie prawnym została ukształtowana wąsko i jest nakierowana wyłącznie na usunięcie z porządku prawnego przepisu naruszającego prawa i wolności, nie zaś na skorygowanie wadliwości wynikającej

z błędnego stosowania prawa i to także w sytuacji, kiedy miałyby ono charakter ewidentny i byłoby dostrzeżone przez instytucje szeroko rozumianego wymiaru sprawiedliwości” (wyrok TK z 19 lutego 2003 r., sygn. akt P 11/02).

Jednocześnie – w ślad za orzecznictwem konstytucyjnym – Sejm dostrzega, że na treść konkretnej normy prawnej składa się nie tylko brzmienie zaskarżonego przepisu, lecz również jego systemowe uwarunkowanie, przyjęte poglądy doktryny oraz ukształtowana w tej materii linia orzecznicza. Nie jest sporne, że jeżeli „określony sposób rozumienia przepisu ustawy utrwalił się już w sposób oczywisty, a zwłaszcza jeśli znalazł jednoznaczny i autorytatywny wyraz w orzecznictwie Sądu Najwyższego bądź Naczelnego Sądu Administracyjnego, to należy uznać, że przepis ten – w praktyce swego stosowania – nabrał takiej właśnie treści, jaką odnalazły w nim najwyższe instancje sądowe naszego kraju” (wyrok TK z 3 października 2000 r., sygn. akt K 33/99). Dokonując kontroli konstytucyjności prawa, Trybunał Konstytucyjny uwzględnia zatem odczytanie normy przez organy stosujące prawo, jeżeli ma ono charakter: stały, powszechny oraz jednoznaczny (zob. m.in. wyrok TK z 8 grudnia 2009 r., sygn. akt SK 34/08 oraz wyroki TK z: 17 listopada 2008 r., sygn. akt SK 33/07; 24 czerwca 2008 r., sygn. akt SK 16/06; 16 września 2008 r., sygn. akt SK 76/06; 2 czerwca 2009 r., sygn. akt SK 31/08; zob. także postanowienia TK z: 4 grudnia 2000 r., sygn. akt SK 10/99; 16 października 2007 r., sygn. akt SK 13/07).

6. Odnosząc powyższe ustalenia do realiów analizowanej sprawy, należy podkreślić, że dopuszczalność merytorycznej oceny art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. w zakwestionowanym przez skarżącego zakresie jest uzależniona od rozstrzygnięcia, czy przedstawiony przez skarżącego problem konstytucyjny, skoro nie jest rezultatem literalnego brzmienia zakwestionowanego przepisu, wynika z normy prawnej, której treść została ukształtowana w sposób powszechny i jednoznaczny w procesie jej stosowania, to znaczy, czy nie ma innych orzeczeń, które interpretowałyby zaskarżone przepisy w sposób odmienny niż ten, który zdaniem skarżącego jest obarczony wadą niekonstytucyjności.

W niniejszej sprawie podkreślenia jednak wymaga, że precyzyjne określenie treści normy, wobec której skarżący formułuje zarzut niekonstytucyjności, następuje z wyraźnymi trudnościami.

W uzasadnieniu skargi w sposób syntetyczny wskazano ogólne wymagania,

jakie w świetle orzecznictwa spełniać powinien wniosek o dostęp do informacji przetworzonej w kontekście ustawowego wymogu szczególnej istotności dla interesu publicznego. Zdaniem skarżącego, do okoliczności tych zaliczyć należy następujące ustalenia: 1) waga danej informacji powinna być duża dla szerokiego grona potencjalnych odbiorców (np. wyroki NSA z: 27 stycznia 2011 r., sygn. akt I OSK 1870/10; 7 grudnia 2011 r., sygn. akt I OSK 1505/11) oraz dotyczyć funkcjonowania państwa i innych ciał publicznych jako pewnej całości (np. wyrok NSA z 9 listopada 2011 r., sygn. akt I OSK 1365/11); 2) zwrot „szczególnie istotny” jest kwalifikowaną formą interesu publicznego, stąd służy dodatkowej ocenie, czy wnioskodawca ma prawo uzyskać daną informację (np. wyrok NSA z 16 czerwca 2009 r., sygn. akt I OSK 57/09); 3) po stronie podmiotu powinna istnieć realna możliwość wpłynięcia na funkcjonowanie organów władzy publicznej (np. wyrok WSA w Warszawie z 26 października 2012 r., sygn. akt II SA/WA 1232/12).

Podkreślenia wymaga fakt, że A. L nie wskazał jednoznacznie w uzasadnieniu skargi tych elementów normy wyprowadzanej przez sądy z zakwestionowanego przepisu, które w jego ocenie należałoby uznać za niekonstytucyjne. Skarżący wskazuje jedynie, że powodem pozbawienia go „możliwości uzyskania informacji o działaniach organów kontroli skarbowej jest to, że Skarżący w chwili składania wniosku o udostępnienie informacji publicznej nie mógł wykazać, iż: (1) ma swoje, indywidualne, konkretne możliwości wykorzystania tej informacji dla dobra ogółu w sposób niedostępny dla każdego posiadacza informacji publicznej; (2) uzyskanie przez niego żądanej informacji publicznej stwarza realną możliwość wykorzystania uzyskanych danych do poprawy funkcjonowania organów administracji i lepszej ochrony interesu publicznego; (3) jest – przykładowo – posłem zasiadającym w komisji ustawodawczej Sejmu, radnym, ministrem nadzorującym działalność powierzonego mu resortu albo podmiotem nie pełniącym żadnej z wymienionych funkcji, lecz pomimo tego posiadającym cechy wskazane w pkt (1) i (2)” (skarga, s. 3).

Skarżący wskazuje na wiele dyrektyw interpretacyjnych, jakie ujawnione zostały w procesie dekodowania zakwestionowanego przepisu na tle konkretnych stanów faktycznych. Szczegółowa analiza wyводу skarżącego nie pozwala jednoznacznie przesądzić, jaką treść posiada rzekomo niekonstytucyjna norma oraz jakie jej elementy pozostają w bezpośredniej sprzeczności z powołanymi wzorcami kontroli. Skarżący wskazuje bowiem różne elementy rozumowania wykorzystywane

przez sądy w interpretacji przesłanki szczególnej istotności dla interesu publicznego, przy czym istotne wydaje się zastrzeżenie – które potwierdza również analiza zaprezentowana w skardze – że nie zawsze występują one łącznie. Nie składają się na swoisty stały i powszechny test weryfikujący istnienie szczególnie istotnego interesu publicznego przemawiającego za udostępnieniem informacji przetworzonej. Klauzula „szczególnie istotnego interesu publicznego” należy niewątpliwie do kategorii pojęć niedookreślonych, świadomie wykorzystywanych przez ustawodawcę w celu zwiększenia luzu decyzyjnego/swobody dyskrecjonalnej organów stosujących prawo. Istotą takiego pojęcia jest konieczność dokonania wykładni kontekstowej, uwzględniającej specyfikę każdorazowego stanu faktycznego, będącego elementem subsumcji.

Mimo iż skarżący wskazuje na wiele elementów normy, które budzą jego zastrzeżenia, to jak się wydaje, istoty problemu konstytucyjnego wynikającego z błędnej – w jego ocenie – praktyki stosowania zakwestionowanego przepisu dopatruje się on w tym, że przyjmowana w orzecznictwie wykładnia przesłanki szczególnej istotności dla interesu publicznego pozwala uzyskać taką informację przetworzoną jedynie obywatelom posiadającym wpływ na funkcjonowanie organów władzy publicznej (posłom, ministrom, radnym), eliminując pozostałych obywateli (skarga, s. 10). Innymi słowy, w orzecznictwie sądowym miałyby dojść do ukształtowania takiego rozumienia normy wyprowadzanej z art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p., które w sposób generalny zawęzałoby jej hipotezę, wykluczając możliwość dostępu do informacji przetworzonej przez jednostki pozbawione formalnego wpływu na funkcjonowanie organów władzy publicznej.

Podobne zarzuty pod adresem przedmiotowej normy formułuje Rzecznik Praw Obywatelskich, który wnosi o uznanie niekonstytucyjności zaskarżonego przepisu rozumianego w ten sposób, że przyznaje prawo do uzyskania informacji przetworzonej tylko tym obywatelom, którzy wykażą, iż są w stanie wykorzystać tę informację w interesie publicznym. Przy czym Rzecznik doprecyzowuje, że chodzi mu o okoliczność, że przy ocenie szczególnego interesu publicznego nie może mieć znaczenia sposób, w jaki wnioskodawca, ze względu na pełnione funkcje, może je wykorzystać (pismo RPO, s. 10). Jak już była o tym mowa, w opinii RPO, sądownictwo administracyjne przy ocenie przesłanki szczególnie istotnego interesu publicznego bierze pod uwagę cechy podmiotu o nią wnioskującego, sprawdzając jego zdolność wykorzystania uzyskanych informacji w celu poprawy działania

administracji publicznej, a zwłaszcza danego organu. Prowadzić ma to, zdaniem Rzecznika, do ograniczenia dostępu do informacji publicznej osób, które takowych cech są pozbawione.

Rzecznik wskazuje, że pogląd taki daje się wyprowadzić z następujących judykatów: wyroków NSA z: 27 stycznia 2011 r., sygn. akt I OSK 1870/10; 9 listopada 2011 r., sygn. akt I OSK 1365/11; 7 grudnia 2011 r., sygn. akt I OSK 1737/11; 17 maja 2012 r., sygn. akt I OSK 416/12; 5 marca 2013 r., sygn. akt I OSK 3097/12 a także wyroków: WSA w Olsztynie z 7 lipca 2011 r., sygn. akt II SA/OI 368/11; WSA w Warszawie z: 28 sierpnia 2013 r., sygn. akt II SA/Wa 210/13 oraz 26 października 2012 r., sygn. akt II SA/Wa 1232/12 a także WSA we Wrocławiu z 6 listopada 2013 r., sygn. akt IV SAB/Wr 151/13).

Podsumowując tę część rozważań, należy stwierdzić, że zdaniem skarżącego, w orzecznictwie sądowym doszło do zastąpienia przesłanki przedmiotowej, *expressis verbis* wymienionej w treści art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p., wymogiem o charakterze podmiotowym, który – zdaniem A. L. oraz RPO – pozostaje w sprzeczności z zakresem zastosowania konstytucyjnego prawa do informacji. Rozwiązanie tak sformułowanego problemu konstytucyjnego wymaga ustalenia, czy w orzecznictwie sądów administracyjnych wykształciła się powszechna i jednoznaczna interpretacja art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p., zgodnie z którą dostęp do informacji uzależniony byłby od charakteru podmiotu ubiegającego się o taką informację.

7. Na gruncie art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. zostało wydanych szereg wyroków, w których sądy odniosły się do rozumienia przesłanki „szczególnie istotnego interesu publicznego”.

W większości orzeczeń wskazuje się, że: „Interes publiczny odnosi się w swej istocie do spraw związanych z funkcjonowaniem państwa oraz innych ciał publicznych jako prawnej całości, zwłaszcza, jeżeli związane jest ono z gospodarowaniem mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa” (zob. wyroki NSA z: 21 września 2012 r., sygn. akt I OSK 1477/12; 25 kwietnia 2012 r., sygn. akt I OSK 202/12; 27 stycznia 2011 r., sygn. akt I OSK 1870/10; 9 grudnia 2010 r., sygn. akt I OSK 1768/10, a także wyroki WSA w Warszawie z: 28 sierpnia 2013 r., sygn. akt II SA/Wa 210/13; 26 października 2012 r., sygn. akt

II SA/Wa 1232/12 oraz WSA w Kielcach z 12 grudnia 2012 r., sygn. akt II SA/Ke 732/12 i WSA w Olsztynie z 7 lipca 2011 r., sygn. akt II SA/OI 368/11).

W orzecznictwie często powoływany jest także pogląd wyrażony w doktrynie, zgodnie z którym „charakter lub pozycja podmiotu żądającego udzielenia informacji publicznej, a zwłaszcza realna możliwość wykorzystania uzyskanej informacji mają wpływ na ocenę istnienia szczególnego interesu publicznego uzasadniającego uwzględnienie wniosku”. Przy czym wskazuje się jednocześnie, że „[p]rzykładem takiego podmiotu może być poseł zasiadający w komisji ustawodawczej Sejmu, radny lub też minister nadzorujący działalność podległego mu resortu. Osoby te w swoim codziennym działaniu mają rzeczywistą możliwość wykorzystywania uzyskanych informacji publicznych w celu usprawnienia funkcjonowania odpowiednich organów (J. Drachal, *Dostęp do informacji publicznej. Rozwój czy stagnacja? Wystąpienie na konferencji zorganizowanej przez Polską Akademię Nauk 6 czerwca 2006 r.*)” (zob. wyroki NSA z: 17 maja 2012 r., sygn. akt I OSK 416/12; 7 grudnia 2011 r., sygn. akt I OSK 1737/11; 9 listopada 2011 r., sygn. akt I OSK 1365/11; 27 stycznia 2011 r., sygn. akt I OSK 1870/10; 9 grudnia 2010 r., sygn. akt I OSK 1768/10; WSA w Olsztynie z: 7 lipca 2011 r., sygn. akt II SA/OI 368/11; 6 września 2011 r., sygn. akt II SA/OI 435/11; WSA w Warszawie z 26 października 2011 r., sygn. akt II SA/Wa 1232/12 oraz WSA w Gliwicach z 25 czerwca 2014 r., sygn. akt IV SA/GI 111/14).

Fakt powoływania powyższego poglądu nie może jednak prowadzić do wniosku, iż w orzecznictwie przyjęte zostało takie rozumienie szczególnej istotności interesu publicznego, które oznaczałoby, że dostęp do informacji przetworzonej jest uwarunkowany pełnieniem funkcji publicznych lub posiadaniem formalnego wpływu na funkcjonowanie organów władzy publicznej. Przywołanemu pogładowi towarzyszy bowiem zastrzeżenie – wyartykułowane wprost również w wyroku NSA wydanym w sprawie skarżącego – że takie rozumienie przedmiotowego przepisu „nie oznacza jednak, że obywatel nie pełniący wskazanych wyżej lub podobnych funkcji, nie może uzyskać informacji publicznej przetworzonej. Byłby to wniosek zbyt daleko idący, a takie rozumienie art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. bezzasadnie ograniczałoby obywatelskie prawo do uzyskania informacji publicznej, o którym mowa zarówno w art. 61 Konstytucji RP, jak i w ustawie o dostępie do informacji publicznej” (zob. wyroki NSA z: 17 maja 2012 r., sygn. akt I OSK 416/12; 7 grudnia 2011 r., sygn. akt I OSK 1737/11; 9 listopada 2011 r., sygn. akt I OSK 1365/11; 27 stycznia 2011 r., sygn. akt



I OSK 1870/10; 9 grudnia 2010 r., sygn. akt I OSK 1768/10; oraz wyroki WSA w Gliwicach z: 18 marca 2014 r., sygn. akt IV SA/GI 110/14 i 26 czerwca 2014 r., sygn. akt IV SA/GI 111/14).

Analizując przesłankę, o której mowa w art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p., podkreśla się, z powołaniem na publikację tego samego autora – że: „Organ orzekający w sprawie jest obowiązany ocenić, czy udostępnienie informacji przetworzonej będzie służyć interesowi publicznemu czy też służyć będzie wyłącznie realizacji indywidualnych (prywatnych) celów, nie mających związku z poprawą funkcjonowania Państwa, samorządów, wspólnot lokalnych itp. W kontekście art. 61 Konstytucji RP organ administracji publicznej dokonując interpretacji przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej powinien jednak dążyć do tego, aby informacja publiczna została udostępniona, jeśli nie zachodzą określone ustawą ograniczenia w jej udostępnieniu. Za rozszerzającym sposobem rozumienia przepisów ustawy wypowiada się również doktryna. W literaturze przedmiotu wskazuje się, że celem prawa do informacji jest zapewnienie jawności życia publicznego, przejrzystości działań organów państwa i innych instytucji wykonujących zadania publiczne, a w konsekwencji zapewnienie możliwości wpływania obywateli na postępowanie władz publicznych w zakresie, w jakim pozwala na to system demokratycznego państwa prawnego. Z punktu widzenia funkcjonalnej wykładni prawa oznacza to, że prawo do informacji publicznej, a w szczególności procesowe instrumenty jej pozyskiwania «mają służyć uniwersalnemu dobru powszechnemu związanemu z funkcjonowaniem struktur państwowych i publicznych» (J. Drachal, *Prawo do informacji publicznej w świetle wykładni funkcjonalnej*, (w:) *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980-2005*, Warszawa 2005, s. 147-149)” (zob. wyrok NSA z 7 grudnia 2011 r., sygn. akt I OSK 1505/11 oraz wyroki WSA w Gliwicach z: 18 marca 2014 r., sygn. akt IV SA/GI 110/14 i 26 czerwca 2014 r., sygn. akt IV SA/GI 111/14).

W orzecznictwie wskazuje się wprost, że: „na gruncie ustawy o dostępie do informacji publicznej, w przypadku udostępniania informacji publicznej przetworzonej, nie jest istotne, kto się o nią ubiega, ale w jakim celu” (wyrok WSA w Warszawie z 7 listopada 2013 r., sygn. akt II SA/Wa 2209/12). Akcentuje się przy tym okoliczności o charakterze przedmiotowym, wskazując, że udostępnienie takiej informacji powinno mieć realne znaczenie dla funkcjonowania określonych struktur

publicznych w określonej dziedzinie życia społecznego, wpływać na poprawę, usprawnianie wykonywania zadań publicznych dla dobra wspólnego danej społeczności (zob. wyrok WSA we Wrocławiu z 6 listopada 2013 r., sygn. akt IV SAB/Wr 159/13).

W wyroku NSA z 5 marca 2013 r. (sygn. akt I OSK 3097/12) *expressis verbis* wyrażono pogląd o niedopuszczalności takiej interpretacji art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p., która pozwalałaby przyjąć, że obywatel co do zasady może skutecznie występować tylko o informacje nieprzetworzone.

Sformułowanym w skardze tezom zaprzecza także szereg orzeczeń wydanych w sprawach, w których podmiotem wnioskującym był radny a zatem osoba pełniąca jedną z funkcji publicznych, których sprawowanie – zdaniem skarżącego – warunkuje realizację szczególnie istotnego interesu publicznego w rozumieniu nadanym temu pojęciu przez sądownictwo administracyjne. Właśnie w odniesieniu do tej kategorii podmiotów wnioskujących najczęściej formułowany jest w orzecznictwie pogląd przeciwny, zaprzeczający tezom sugerowanym przez skarżącego. Podkreśla się bowiem, że wymóg wykazania szczególnej istotności interesu publicznego „obowiązuje [...] w sposób generalny, bez żadnych ograniczeń podmiotowych. Status radnego, z punktu widzenia przesłanki «szczególnej istotności», jest zatem prawnie obojętny” (zob. wyrok NSA z 16 czerwca 2009 r., sygn. akt I OSK 57/09, oraz wyroki: WSA w Warszawie z 7 listopada 2012 r., sygn. akt I SA/Wa 2209/12; WSA w Olsztynie z 6 września 2011 r., sygn. akt II SA/OI 435/11 i WSA we Wrocławiu z 8 października 2008 r., sygn. akt IV SA/Wr 352/08).

W wyroku NSA z 16 czerwca 2009 r. (sygn. akt I OSK 57/09) powołano się przy tym na opisaną w poprzednim punkcie rolę wykładni celowościowej, wskazując, że sprzeciwia się ona „przyjęciu, że istotne jest nie tylko to w jakim celu (szczególnie istotnym dla interesu publicznego) informacja publiczna ma być udostępniona, ale również kto się o nią ubiega. Gdyby ustawodawca chciał dać radnym, posłom lub innym osobom pełniącym funkcje publiczne, prawo dostępu do informacji publicznej przetworzonej nie wprowadzałby kryterium interesu publicznego”.

8. Odnosząc się do powyższego przeglądu orzecznictwa, Sejm pragnie podkreślić, że kategoria szczególnie istotnego interesu publicznego, stanowiąc wyrażenie ocenne, nakazuje odwołanie się do szeroko rozumianego kontekstu

stosowania przepisu, który pozwala dokonać kompleksowej oceny zasadności udostępnienia informacji przetworzonej.

Chodzi zatem o postać kwalifikowaną tego interesu. Wynika to z faktu, że prawo do informacji (tzw. informacji prostej) ma charakter publicznego prawa podmiotowego. Jak wskazuje się w piśmiennictwie, publiczne prawa podmiotowe wyróżnia właśnie fakt, że zostały udzielone obywatelowi w interesie publicznym, tj. dla ochrony tych ich interesów, których zabezpieczenie leży także w interesie ogółu, a nie tylko poszczególnych jednostek (W. Jakimowicz, *O publicznych prawach podmiotowych*, „Państwo i Prawo” 1999, nr 1, s. 37-38). Pojęcie interesu publicznego może być odnoszone do różnych dziedzin życia społecznego i odpowiadających im gałęzi prawa. Wymyka się ono jednoznacznej generalnej i abstrakcyjnej definicji. Interpretacja regulacji prawnych ustalających zakres, zasady i tryb udostępniania informacji musi zatem uwzględniać, w większym stopniu niż w przypadku innych regulacji, wykładnię celowościową (J. Taczowska-Olszewska, *Dostęp do informacji publicznej w polskim systemie prawnym*, Warszawa 2014, s. 130).

Jak potwierdza się w piśmiennictwie, „[i]stota interesu publicznego w odniesieniu do prawo do informacji tkwi w założeniu, że prawo to zostało ustanowione na rzecz wszystkich obywateli w ich wspólnym interesie, a jego celem jest społeczna kontrola sprawowania władzy publicznej i wykonywania funkcji państwa” (*ibidem*, s. 125). Udzielenie informacji publicznej może zbiegać się z zaspokojeniem indywidualnych interesów wnioskodawcy, niemniej zawsze stanowi realizację interesu publicznego, na co zwracają uwagę również sądy administracyjne, akcentując właśnie kwalifikowany charakter interesu publicznego, którego brak stanowić może podstawę do odmowy dostępu do informacji przetworzonej (zob. np. wyrok NSA z 7 grudnia 2011 r., sygn. akt I OSK 1505/11). Nie zachodzi zatem potrzeba eliminowania normy o znaczeniu wskazanym przez Rzecznika. Sądy administracyjne nie wymagają bowiem wykazania przez wnioskodawcę interesu publicznego, lecz badają czy za udostępnieniem informacji przetworzonej przemawia szczególnie istotny interes publiczny. W ocenie tej rozważeniu podlegają rozmaite, nie poddające się abstrakcyjnej generalizacji okoliczności sprawy. Zgodnie z poglądem zaprezentowanym w wyroku NSA z 5 grudnia 2002 r. (sygn. akt II SAWr 1600/02) „ustalenie czy coś jest szczególnie istotne dla interesu publicznego, zależy od okoliczności danej sprawy i w każdej sprawie należy to zbadać i ocenić indywidualnie”. Jak wskazuje analiza orzecznictwa, dla dokonania takiej oceny

znaczenie ma zatem nie tylko intencja wnioskodawcy i wskazany przez niego cel, lecz także istota i charakter żądanej informacji (por. wyroki NSA z: 9 grudnia 2010 r., sygn. akt I OSK 1768/10; 7 grudnia 2011 r., sygn. akt I OSK 1737/10). Przesłanka „szczególnej istotności” jest spełniona wówczas, „gdy ze względu na rodzaj, czas, miejsce, sposób, okoliczności rozstrzygnięcia i późniejszej realizacji – w istotny sposób wpływa lub może wpływać na wykonywanie przez podmioty władzy publicznej ich uprawnień i obowiązków” (prawomocne wyroki WSA w Warszawie z: 22 lutego 2006 r., sygn. akt II SA/Wa 1720/05; 23 listopada 2011 r., sygn. akt II SA/Wa 927/10).

W tym miejscu warto nadmienić, że w wyroku NSA z 7 grudnia 2011 r. (sygn. akt I OSK 1505/11) wprost zakwestionowano dopuszczalność oceny realnych możliwości wpływu wnioskodawcy na funkcjonowanie organów, od których chce on uzyskać informację przetworzoną. W przywołanym wyroku sąd zaprezentował obszerny wywód, w którym skonstatował m.in.: „[o]rgan drugiej instancji jako przyczynę odmowy udostępnienia informacji publicznej podał, iż udzielenie stronie wnioskowanej informacji byłoby uzasadnione interesem publicznym tylko wówczas, gdyby mogło mieć realne przełożenie na funkcjonowanie Urzędu m.st. Warszawy, bądź organów administracji publicznej w ogólności. Zaprezentowany pogląd przemawiałby jednak za istnieniem interesu publicznego w udostępnieniu każdej informacji publicznej oraz z wniosku każdego podmiotu. Informacja publiczna to zgodnie z definicją ustawy «każda informacja o sprawach publicznych». Jest to więc szeroko rozumiana informacja, która ze swej natury odnosi się do spraw związanych z funkcjonowaniem państwa, jego organów i innych ciał publicznych. W każdym przypadku żądania jej udzielenia można dopatrzeć się przesłanki «poprawy funkcjonowania państwa i możliwości usprawnienia działania jego organów», ponieważ sam fakt udostępnienia informacji o działaniach organów władzy (wnioskodawcy, a za jego pośrednictwem mniejszemu lub większemu kręgowi obywateli) może przyczynić się do poprawy ich funkcjonowania. W konsekwencji rozumienie interesu publicznego zaprezentowane przez skarżący organ jest niewystarczające dla wydania decyzji odmownej w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej. W ten sam sposób należy ocenić zaprezentowany zarówno w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji, jak i we wniesionej skardze kasacyjnej zarzut organu, iż żądane przez wnioskodawcę informacje nie są istotne z punktu widzenia interesu publicznego, ponieważ zawierają jedynie proste zastawienie dat złożenia

wniosku i dat wydania decyzji, co nie stwarza realnej możliwości ich wykorzystania dla poprawy funkcjonowania organów administracji publicznej, a także nie pozwolą na sformułowanie «właściwych środków zaradczych, które mogłyby stać się przedmiotem dyskusji w ramach uczestnictwa PZFD-ZP w procedurach legislacyjnych i ewentualnie nie doprowadzą do pożądaných zmian ustawodawstwa». Tak sformułowany zarzut nie zasługuje na uwzględnienie i należy podzielić w tym względzie stanowisko zawarte w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku, iż na gruncie art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej organ nie jest uprawniony do czynienia własnych ustaleń w jaki sposób wnioskodawca wykorzysta informację publiczną przetworzoną, a jedynie czy za jej udzieleniem przemawia interes publiczny. W przypadku oceny pozytywnej organ ma obowiązek udzielić tej informacji, a dalsza jej analiza pod kątem wykorzystania przez zainteresowany podmiot leży poza kompetencją organu. [...] Przesłankę «szczególnej istotności dla interesu publicznego», określoną w art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej należy uznać za wypełnioną w takiej sytuacji, w której pozyskanie określonej informacji i jej upublicznienie leży w interesie nie tylko wnioskodawcy, ale także innych obywateli”.

Na podkreślenie zasługuje również silnie akcentowany w orzecznictwie sposób właściwego rozłożenia ciężaru dowodu w postępowaniu w sprawie dostępu do informacji przetworzonej. W orzecznictwie wskazuje się, że niewykazanie się w sposób wyraźny przez wnioskodawcę „szczególnym interesem publicznym” nie zwalnia podmiotu zobowiązanego do udzielenia informacji z rozważenia, czy wnioskodawca taki interes posiada (zob. wyroki NSA z: 7 grudnia 2011 r., sygn. akt I OSK 1505/11 oraz 3 marca 2010 r., sygn. akt I OSK 787/10, a także prawomocny wyrok WSA w Gliwicach z 18 marca 2014 r., sygn. akt IV SA/GL 110/14). W konsekwencji, nawet „[j]eżeli wnioskodawca nie odniósł się do tej kwestii, organ uzasadniając odmowę udzielenia informacji publicznej przetworzonej powinien wykazać, że wnioskodawca nie ma realnych możliwości podjęcia takich działań, lub może je podjąć bez uzyskania informacji” (wyrok NSA z 9 grudnia 2010 r., sygn. akt I OSK 1768/10).

9. W ocenie Sejmu, analiza powyższych judykatów nie pozwala przyjąć, iż w orzecznictwie sądowoadministracyjnym doszło do ugruntowania rozumienia normy w kształcie sugerowanym przez skarżącego (oraz przyjętym przez RPO).

Z pewnością też rozumienie to nie ma charakteru powszechnego, jednoznacznego i niewątpliwego (por. wyrok TK z 28 lutego 2008 r., sygn. akt K 43/07). Nie można zatem stwierdzić, że taki sposób interpretacji jest utrwalony i stały, a przez to podlega kognicji sądu konstytucyjnego. Wniosek taki potwierdza też fakt, że o stabilności i stałości zaprezentowanej przez skarżącego metody interpretacji art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. nie przesądziła uchwała wykładnicza NSA.

W procesie wykładni wyrażenia niedookreślonego, jakim niewątpliwie jest „szczególny interes publiczny”, sądy administracyjne odwołują się do różnych argumentów, zarówno o charakterze przedmiotowym (treść informacji), jak i podmiotowym (charakter osoby wnioskującej). Nie sposób jednak dowieść, że w cytowanych judykatach przesłanka, o której mowa w art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p., jest interpretowana w sposób, który uzależniałby dostęp do informacji przetworzonej od charakteru podmiotu o nią wnioskującego, w szczególności od pełnienia przezeń określonych funkcji publicznych. Zakwestionowany przez skarżącego kontekst zastosowania kwestionowanego przepisu nie wyczerpuje dyrektyw wykładniczych stosowanych przy interpretacji klauzuli szczególnie istotnego interesu publicznego.

Ocena możliwości przyszłego wykorzystania uzyskanych danych stanowi jedynie argument w procesie wartościowania stopnia realizacji interesu publicznego, nie może być jednak oceniana jako narzucenie podmiotowych ograniczeń na wnioskodawców. Jak się wydaje, powyższe sformułowanie należałoby interpretować jako konieczność uprawdopodobnienia na etapie stosowania prawa istnienia związku między nakładem pracy administracji włożonym w przygotowanie informacji przetworzonej a zakładanym przez wnioskodawcę efektem, w postaci ochrony interesu publicznego, do którego przyczynić ma się udostępnienie wnioskowanej informacji.

Konstatacja ta skłania do konkluzji, że skarżący w istocie kwestionuje zastosowaną przez sądy w odniesieniu do jego sprawy wykładnię zaskarżonego przepisu, błędną kwalifikację stanu faktycznego w świetle normy prawnej zdekodowanej z treści art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. Wątpliwości tego rodzaju nie mogą stanowić przedmiotu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, z pewnością też nie mogą skutkować derogacją przepisu, który znalazł zastosowanie w sprawie skarżącego. W świetle ustaleń Trybunału wyrażonych w wyroku z 8 maja 2000 r. (sygn. akt SK 22/99): „Niezgodne z konstytucją stosowanie ustawy przez organ władzy wykonawczej lub sądowniczej w przypadku, gdy ustawa ta może być

rozumiana i stosowana w zgodzie z normą konstytucyjną, nie może zatem stanowić uzasadnienia dla wspomnianej ingerencji [stwierdzenia niezgodności z Konstytucją badanego przepisu – uwaga własna]”.

Należy podkreślić, że orzeczenia sądowe ani inne akty stosowania prawa nie mogą być przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego. W jego kompetencjach nie leży również określanie, która – z kilku uznanych przez sądy za dopuszczalne – interpretacji określonego przepisu jest właściwa. Działalność Trybunału ma na celu wyeliminowanie z porządku prawnego normy niezgodnej z Konstytucją, a nie przesądzenie, który z możliwych wariantów interpretacyjnych wyrażającego tę normę przepisu powinien być przyjęty przez sądy. Trybunał Konstytucyjny jest bowiem sądem prawa, a nie sądem faktów. Konstytucyjna kognicja Trybunału Konstytucyjnego w pierwszej kolejności obejmuje orzekanie w sprawie hierarchicznej zgodności aktów normatywnych (zob. art. 188 i art. 193 Konstytucji).

10. Podsumowując, w rezultacie poczynionych ustaleń, z uwagi na to, że w odniesieniu do art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. w orzecznictwie sądowym nie zostało ukształtowane powszechne i jednoznaczne rozumienie zakwestionowanego przepisu na jakie wskazuje skarżący, Sejm wnosi o **umorzenie postępowania** na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

MARSZAŁEK SEJMU



Radosław Sikorski