

R. 17.08.15



13. SIE. 2015

Warszawa, dnia.....

KOMENDANT GŁÓWNY POLICJI

Rp-IP- 2606 /2291/15/JK

Decyzja nr 23/15

Po rozpatrzeniu wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy z dnia 8 lipca 2015 r., wniesionego przez Fundację Panoptykon, ul. Orzechowska 4 lok. 4, 02-068 Warszawa, od decyzji Komendanta Głównego Policji nr 17/15 z dnia 22 czerwca 2015 r., w sprawie odmowy udostępnienia informacji publicznej, na podstawie art. 138 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r. poz. 267, z późn. zm.) oraz art. 16 ust. 1 w związku z art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2014 r. poz. 782, z późn. zm.), art. 20a ust. 1 i art. 20b ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2015 r. poz. 355, z późn. zm.)

postanawiam

utrzymać w mocy zaskarżoną decyzję.

UZASADNIENIE

W dniu 20 kwietnia 2015 r. Fundacja Panoptykon skierowała do Komendanta Głównego Policji wniosek o udostępnienie informacji publicznej, dotyczącej „Wykorzystywania przez Policję narzędzi do automatycznej lub półautomatycznej analizy danych oraz bezzałogowych statków powietrznych.”. W związku z realizacją wniosku do Fundacji Panoptykon wystosowano z Komendy Głównej Policji pismo l. dz. Rp-IP-1573/1441/15/RP z dnia 4 maja 2015 r., odsyłające wnioskodawcę do danych powszechnie dostępnych na internetowej stronie Policji. Polemizując z otrzymaną odpowiedzią Fundacja Panoptykon pismem z dnia 26 maja 2015 r. wystosowała do Komendanta Głównego Policji wezwanie do usunięcia naruszenia prawa w związku z brakiem, w ocenie wzywającego, realizacji wniosku o udostępnienie informacji publicznej. W odpowiedzi Komendant Główny Policji udzielił zainteresowanemu podmiotowi dokładnej informacji w zakresie zagadnień ujętych w cz. I pkt 2 – 3 wniosku oraz cz. II wniosku. Jednocześnie, w zakresie zagadnień ujętych w cz. I pkt 1 i 4 – 12 wniosku, a dotyczących:

- narzędzi do analizy treści pod kątem zdefiniowanych słów kluczy,
- narzędzi do analizy danych przesyłanych za pomocą sieci *peer to peer* pod kątem zdefiniowanych słów kluczowych lub poszukiwanego pliku,
- narzędzi do przeszukiwania zasobów internetowych pod kątem zdefiniowanych słów kluczowych lub poszukiwanego pliku,
- narzędzi do przeszukiwania sieci Tor pod kątem zdefiniowanych słów kluczowych lub poszukiwanego pliku,
- narzędzi do przeszukiwania treści publikowanych na portalach społecznościowych i innych forach internetowych pod kątem zdefiniowanych słów kluczowych,
- narzędzi do analizy danych o lokalizacji osób lub urządzeń za pomocą danych o logowaniach do stacji BTS, bezprzewodowych sieci internetowych, danych zbieranych przez czytniki RFID lub inne czujniki,

- narzędzi do analizy danych biometrycznych lub narzędzi do automatycznego rozpoznawania twarzy,
 - narzędzi do weryfikacji tożsamości osób lub rozpoznawania twarzy na podstawie zdjęć lub nagrań,
 - narzędzi do rozpoznawania tablic rejestracyjnych na podstawie obrazu lub nagrań z systemów monitoringu wizyjnego,
 - narzędzi do wykrywania zagrożeń na podstawie analizy zachowań osób obserwowanych w ramach systemów monitoringu wizyjnego,
- organ stwierdził, iż żądane informacje nie mogą zostać udostępnione z uwagi na ograniczenie w dostępie do informacji publicznej, o których mowa w art. 5 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej (udip).

W wyniku poczynionych ustaleń Komendant Główny Policji wydał decyzję nr 17/15 o odmowie udostępnienia informacji publicznej. W uzasadnieniu przywołanego aktu administracyjnego organ zasygnalizował, iż strona wnosząc o udostępnienie informacji w interesującym ją zakresie, w kontekście „narzędzi wykorzystywanych do poszukiwania sprawcy przestępstwa lub ustalenia, czy doszło do popełnienia czynu zabronionego przez prawo” zwróciła się o udostępnienie informacji publicznej, która jednocześnie jest informacją dotyczącą metod i form stosowanych przez Policję przy realizacji jej zadań a także informacją o formach, zasadach i organizacji realizowanych przez Policję czynności operacyjno-rozpoznawczych. Takie informacje podlegają szczególnej ochronie na mocy przepisów art. 20a ust. 1 oraz art. 20b ustawy o Policji. Wyjaśniono przy tym, że ustawa o Policji precyzyjnie określa warunki udzielenia informacji o tego typu czynnościach, wskazując, że ujawnienie takich informacji jest możliwe wyłącznie po łącznym spełnieniu się warunków zawartych w art. 20b ustawy o Policji. Oznacza to, że ukierunkowanie przez wnioskującego żądania na uzyskanie informacji w przedmiocie ww. narzędzi, przy dodatkowym uwzględnieniu szczegółowości zawartych we wniosku pytań, warunkowało konieczność wydania zakwestionowanej decyzji. W przeciwnym przypadku doszłoby do sytuacji naruszenia przywołanych przepisów ustawy o Policji, co mogłoby skutkować znaczącym utrudnieniem realizacji zadań tej formacji na szczególnie doniosłym odcinku jej działalności. Decyzja nr 17/15 została dostarczona stronie w dniu 25 czerwca 2015 r.

Wiadomością elektroniczną z dnia 8 lipca 2015 r. Fundacja Panoptykon przesłała na adres sip@policja.gov.pl skan pisma zatytułowanego „Wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy”. Po stwierdzeniu przez tutejszy organ braku formalnego w zakresie właściwej formy podpisu pod dokumentem i wezwaniu wnioskodawcy do usunięcia tego braku, w ślad za pismem z dnia 22 lipca 2015 r. strona postępowania złożyła pozbawiony sygnalizowanego braku formalnego wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy.

Wnosząc o ponowne rozpatrzenie sprawy zakończonej wydaniem przez Komendanta Głównego Policji decyzji nr 17/15 Fundacja Panoptykon przedstawiła stanowisko, iż wg jej oceny organ rozpatrujący interesujące ją zagadnienie abstrahował od zasady dostępności informacji publicznych wynikającej z art. 61 Konstytucji RP. Prezentując to stanowisko, wnioskodawca zaznaczył, iż przywołany przepis konstytucyjny kreuje zasadę, iż wyjątki od tejże zasady powinny być interpretowane w sposób jednoznaczny i zawężający. Dodatkowo wskazano we wniosku przesłanym za pismem z dnia 22 lipca 2015 r., iż żądana informacja publiczna ma na celu nabycie wiedzy nie tylko w kontekście narzędzi stosowanych wobec osób podejrzewanych o popełnienie przestępstw lecz także wobec całego społeczeństwa. Wreszcie strona nie zgodziła się z organem, iż art. 20a ust. 1 oraz art. 20b ustawy o Policji mogą stanowić podstawę do odmowy interesującej jej informacji publicznej, z uwagi na to, iż, w ocenie strony, przepisy te stanowią dalej idące ograniczenie dostępu do informacji publicznej niż przepisy ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz. U. Nr 182, poz. 1228).

Rozpatrując ponownie sprawę Komendant Główny Policji stwierdził, co następuje.

Niespornym jest fakt, iż wniosek fundacji Panoptykon dotyczy informacji publicznej w znaczeniu ustawowym. W ocenie Komendanta Głównego Policji nie można jednak ogólną normą konstytucyjną, zawartą w art. 61 ust. 1 Konstytucji RP, usprawiedliwiać żądania zapoznania się z każdą, bez wyjątku, informacją posiadającą przymiot informacji publicznej. Oczywistym jest przy tym, że zarówno już sama Konstytucja RP jak i ustawa o dostępie do informacji publicznej stwarzają możliwość wprowadzenia ograniczenia w dostępie do pewnych kategorii informacji publicznych, których niczym nielimitowane udostępnianie czy rozpowszechnianie musiałoby wyrzucić negatywne skutki m. in. dla stabilności struktur państwa, w tym na odcinku ochrony bezpieczeństwa ludności oraz utrzymywania bezpieczeństwa i porządku publicznego. Tendencję do korzystania z prawa do informacji publicznej w sposób racjonalny i niekolidujący z bytami podlegającymi ochronie przed nieuprawnionym ujawnieniem można odnaleźć także w rozstrzygnięciach judykatury, z Naczelnym Sądem Administracyjnym na czele. Dla przykładu przywołać można fragmenty z uzasadnienia wyroku NSA z dnia 27 lutego 2014 r., sygn. akt I OSK 1769/13:

Konstytucyjne prawo do informacji publicznej służy niewątpliwie realizacji jednej z podstawowych wartości państwa demokratycznego – tj. jawności działania instytucji publicznych – umożliwiając kontrolę społeczną nad funkcjonowaniem tych instytucji. Niezależnie jednak od tego, prawo, o którym mowa, nie może być rozumiane w sposób absolutny, tj. jako prawo obywateli do uzyskiwania nieograniczonego dostępu do każdego bez wyjątku dokumentu czy każdej informacji wytworzonej, odnoszącej się czy będącej w posiadaniu podmiotu publicznego, w tym organu władzy publicznej. Do wprowadzania ograniczeń ww. prawa wyraźnie upoważnia już sam art. 61 Konstytucji, który w ustępie 3 mówi, że ograniczenie może nastąpić "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". Przepisem częściowo implementującym na gruncie ustawy cytowaną wyżej normę konstytucyjną jest art. 5 u.d.i.p., który wskazuje, że prawo do informacji podlega ograniczeniu ze względu na ochronę informacji niejawnych lub tajemnic ustawowo chronionych (na zasadach określonych w odpowiednich ustawach – ust. 1 ww. przepisu), a także ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy (ust. 2).

Nie można jednak uznać, aby art. 5 u.d.i.p. zawierał wyczerpujący katalog przyczyn, które w konkretnej sprawie mogą uzasadniać konieczność ograniczenia dostępu do informacji wytworzonych, odnoszących się czy będących w posiadaniu podmiotów publicznych. Istnieją bowiem również inne, niż wymienione w tym przepisie ustawowym, wartości, których ochrona uzasadnia – w świetle art. 61 ust. 3 Konstytucji – zastosowanie tego typu ograniczeń. Przepis art. 61 ust. 3 Konstytucji jest adresowany nie tylko do ustawodawcy, umożliwiając wprowadzanie ustawami generalnych i abstrakcyjnych ograniczeń prawa do informacji, lecz również do sądów, które – na podstawie analizy okoliczności konkretnej sprawy – są upoważnione do uznania, że z uwagi na potrzebę ochrony wolności i praw, porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa istnieje w określonym przypadku konieczność odmówienia udostępnienia informacji.

(...)

Należy przyjąć założenie, że racjonalny ustawodawca konstytucyjny, kreując prawo dostępu do informacji publicznej, nie zmierzał do wyposażenia obywateli w nieskrępowaną możliwość żądania ujawnienia wszelkich – nawet nieoficjalnych i roboczych – materiałów czy dokumentów, które organy władzy publicznej wytwarzają, pozyskują lub z których korzystają w toku swojej działalności. Wszak nieracjonalnie szerokie i bezwyjątkowe ujęcie prawa do informacji mogłoby w skrajnych przypadkach prowadzić wręcz do paraliżu funkcjonowania organów władzy.

Przekładając te ogólne rozważania na stan faktyczny niniejszej sprawy, Komendant Główny Policji pragnie podkreślić, że zagadnienie możliwości udostępnienia wnioskodawcy zawnioskowanej informacji poddane zostało dokładnej analizie w ramach konsultacji wewnętrznych w Komendzie Głównej Policji z udziałem właściwych komórek organizacyjnych KGP. Należy zaznaczyć, że proces ten doprowadził do częściowej, maksymalnie wyczerpującej realizacji wniosku w możliwym zakresie tj. cz. I pkt 2 – 3 i cz. II wniosku z dnia 20 kwietnia 2015 r. W ocenie tutejszego organu nie dopuszczalnym jest jednak aby poprzez realizację prawa do uzyskania informacji publicznej doszło do sytuacji, w której ujawnione zostaną informacje wprost dotyczące narzędzi wykorzystywanych na etapie poszukiwania sprawcy przestępstwa lub ustalenia i potwierdzenia czy doszło do popełnienia czynu zabronionego, a zatem informacji o stosowanych czynnościach operacyjno-rozpoznawczych prowadzonych przez Policję, niezależnie od tego czy są one wykorzystywane na etapie weryfikacji możliwości popełnienia przestępstwa czy już na samym etapie ścigania sprawców czynów zabronionych. Przyjęcie odmiennego stanowiska, według Komendanta Głównego Policji, musiałoby w sposób jednoznacznie negatywny wpłynąć na sprawność i skuteczność w wykonywaniu ustawowych zadań Policji o wyjątkowo doniosłym znaczeniu dla społeczeństwa i państwa.

Niezależnie od powyższych rozważań należy z całą mocą podkreślić, że argument, jakoby art. 20a ust. 1 i art. 20b ustawy o Policji kreowały dalej idące ograniczenie w dostępie do informacji publicznej niż przewiduje ustawa o ochronie informacji niejawnych nie wydaje się celowy. Ustawa o dostępie do informacji publicznej nie różnicuje bowiem przepisów prawa, stanowiących podstawę do odmowy udostępniania informacji publicznej ze względu na okoliczności, o których mowa w art. 5 ust. 1 udip, poprzez pryzmat domniemanej konieczności uzasadniania zasadności czy celowości ich stosowania. Przepis ten wprowadza zasadę, iż prawo dostępu do informacji publicznej podlega ograniczeniu w zakresie i na zasadach określonych w przepisach o ochronie informacji niejawnych oraz o ochronie innych tajemnic ustawowo chronionych, przy czym formalnie nie rozwija tej zasady w kierunku konieczności dodatkowego argumentowania przez podmiot zobowiązany do rozpatrzenia wniosku co do okoliczności jakie stały za zastosowaniem przepisu wyłączającego udostępnienie informacji. Oznacza to, że działając *lege artis* już samo stwierdzenie przez organ procedujący zaistnienia którejkolwiek z negatywnych przesłanek udostępniania informacji publicznej musi skutkować wydaniem stosownej decyzji. W celu rozwiania wątpliwości co do dokonanej kwalifikacji żądanych danych Komendant Główny Policji w uzasadnieniu decyzji nr 17/15 zawarł jednakże stosowane wyjaśnienia, w oparciu o które rozstrzygnął sprawę. W ocenie Komendanta Głównego Policji normy zawarte w wyżej wymienionych artykułach ustawy o Policji bez wątpienia usprawiedliwiają zastosowanie art. 5 ust. 1 udip, gdyż udzielenie informacji z interesującego wnioskodawcę zakresu byłoby możliwe wyłącznie przy łącznym zaistnieniu wszystkich przesłanek zawartych w art. 20b ustawy o Policji, co sygnalizowano już na etapie uzasadnienia decyzji nr 17/15. Nie można zatem uznać, że informacje, o których mowa w cz. I pkt 1 i pkt 4 – 12 wniosku Fundacji Panoptykon, nie posiadają waloru informacji podlegającej szczególnej, ustawowej ochronie (o czym mowa w art. 5 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej) na podstawie ustawy o Policji. Wydzźwięk przepisu zawartego w 20b ustawy o Policji jest na tyle jednoznaczny, że nawet przy zastosowaniu wąskiej wykładni wyjątków od udostępnienia informacji publicznej, w omawianej sprawie bez wątpienia zaistniała okoliczność wypełniająca dyspozycję art. 5 ust. 1 udip. Tym samym postanowiono jak w sentencji decyzji.

Na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej informuję, że osobą, która zajęła stanowisko w toku postępowania o udostępnienie informacji publicznej jest Dyrektor Biura Służby Kryminalnej Komendy Głównej Policji insp. Mariusz Wiatr.

POUCZENIE

Decyzja niniejsza jest ostateczna (art. 15, art. 127 § 1, art. 16 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego). Zgodnie z art. 53 § 1 i 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r., poz. 270, z późn. zm.) na decyzję przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie (ul. Jasna 2/4, 00-013 Warszawa). Skargę wnosi się za pośrednictwem Komendanta Głównego Policji, ul. Puławska 148/150, 02-624 Warszawa, w terminie 30 dni od doręczenia decyzji.

gen. insp. Krzysztof GAJEWSKI

z up.

**Specjalista
Zespołu Prasowego KGP**


Jakub KOLACZ

Otrzymują:

- Fundacja Panoptykon,
ul. Orzechowa 4, 02-068 Warszawa;
- rejestr decyzji;
- a/a.