



R. 8/05/17

Warszawa, dnia..... 02 MAJ 2017

**KOMENDANT GŁÓWNY POLICJI**

Gip- 2048 /1884/17/JK

**Decyzja nr 24/17**

Po rozpatrzeniu odwołania z dnia 10 kwietnia 2017 r. Fundacji Panoptykon, ul. Orzechowska 4 lok. 4, 02-068 Warszawa od decyzji Komendanta Wojewódzkiego Policji w Rzeszowie Nr 2/2017 z dnia 20 marca 2017 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 2016 r. poz. 23, 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 2016 r. poz. 1764)

**postanawiam  
utrzymać w mocy zaskarżoną decyzję.**

#### **UZASADNIENIE**

Wnioskiem z dnia 28 lutego 2017 r. Fundacja Panoptykon wystąpiła do Komendanta Wojewódzkiego Policji w Rzeszowie z wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej, tj.

1. Sprawozdania, o którym mowa w art. 20ca ustawy o Policji złożonego przez Komendę Wojewódzką Policji w Rzeszowie do właściwego sądu okręgowego za okres od 1 lipca do 31 grudnia 2016 r.;
2. Informacji z rejestrów wystąpień o uzyskanie danych telekomunikacyjnych, pocztowych i internetowych za okres od 1 lipca do 31 grudnia 2016 r., obejmujących rodzaje i cele, dla których dane były pozyskiwane. Prosimy o wskazanie dla każdego z rodzajów danych sumy wystąpień.

W dniu 15 marca 2017 r. Komendant Wojewódzki Policji w Rzeszowie odmówił zawnioskowanej informacji publicznej decyzją Nr 2/2017. Za czynnik przesądzający o powziętym rozstrzygnięciu wskazano niejawną charakter zawnioskowanej informacji, przy czym cecha niejawności wynika wprost z ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2016 r. poz. 1782, z późn. zm.) – por. art. 20c ust. 5 oraz art. 20ca ust. 2 tej ustawy, i konsekwentnie, ze stosownych zapisów prawa resortowego tj. § 5 Decyzji Nr 247 Komendanta Głównego Policji z dnia 11 lipca 2016 r. w sprawie sprawozdania w zakresie uzyskiwania danych telekomunikacyjnych, pocztowych oraz internetowych (Dz. Urz. KGP z 2016 r., poz. 44) i formularza nr N-I/4, stanowiącego załącznik do Zarządzenia Nr 3

Komendanta Głównego Policji z dnia 6 lutego 2017 r. w sprawie metod i form prowadzenia sprawozdawczości w Policji (Dz. Urz. KGP z 2017 r. poz. 8). Całość zawnioskowanej informacji opatrzona jest klauzulą „Zastrzeżone”, w związku z czym organ pierwszej instancji zastosował regułę wyprowadzoną z art. 5 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, porządkującej zagadnienie ograniczenia w dostępie do informacji publicznej z uwagi na m. in. zasady określone w przepisach o ochronie informacji niejawnych. Kierując się wytycznymi co do sposobu postępowania, wskazanymi w ustawie o dostępie do informacji publicznej, w omawianej sytuacji Komendant Wojewódzki Policji w Rzeszowie wykazał, że udostępnienie zawnioskowanej informacji stanowiłoby realny uszczerbek dla dóbr wymienionych w art. 5 ust. 4 ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1167) poprzez obrazowanie intensywności działań Policji w poszczególnych rejonach, zaangażowania sił i środków Policji kryminalnej, rozpoznanie możliwości zakresu działania Policji w wykonywaniu swych ustawowych uprawnień. Konsekwentnie organ podjął rozstrzygnięcie o ograniczeniu informacji publicznej poprzez odmowę jej udostępnienia.

W dniu 12 kwietnia 2017 r. do Komendy Wojewódzkiej Policji w Rzeszowie wpłynęło odwołanie Fundacji Panoptykon od Decyzji Nr 2/2017. Odwołanie zostało przekazane do Komendanta Głównego Policji w dniu 19 marca 2017 r. Strona odwołująca się wniosła o uchylenia w całości zaskarżonej decyzji oraz zobowiązanie Komendanta Wojewódzkiego Policji w Rzeszowie do udostępnienia informacji publicznej objętej wnioskiem, argumentując swoje stanowisko tym, że „informacje, których dotyczą pytania zawarte we wniosku nie powinny być objęte wyłączeniem od obowiązku udostępniania informacji publicznej ze względu na ochronę informacji niejawnych i podlegają udostępnieniu w trybie ustawy z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej”. Jako uzasadnienie przytoczonego stanowiska Fundacja Panoptykon powołała się na brzmienie art. 20ca ust. 2 ustawy o Policji, stwierdzając, że mowa w nim o niejawnym przekazaniu sprawozdania, z czego ww. fundacja wywnioskowała, że poza samym aktem przekazania cechy niejawności nie powinno się odnosić do samej treści sprawozdania. Odwołująca się fundacja powołała się także na wykładnię historyczną podobnych przypadków, stwierdzając, że „przez wiele lat przed wprowadzeniem nowelizacji ustawy o Policji, Policja udostępniała informacje analogiczne do tych, których dotyczy sprawozdanie.” Nadto, strona odwołująca się powołała się na projawnościową interpretację ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Rozpatrując odwołanie Komendant Główny Policji stwierdził, co następuje.

Uznając, że w sprawie ziściły się zakresy przedmiotowy i podmiotowy ustawy o dostępie do informacji publicznej należy podkreślić, że organ pierwszej instancji obowiązany był odnieść się do przepisów prawa obowiązujących w tym zakresie. W sytuacji zawnioskowania o informację publiczną a zarazem niejawną, adresat wniosku o udostępnienie informacji publicznej obowiązany jest zastosować się do regulacji zawartej w art. 5 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej (UDIP), stanowiącej, iż dostęp do informacji publicznej podlega ograniczeniu w zakresie i na zasadach określonych w przepisach o ochronie informacji niejawnych oraz innych tajemnic ustawowo chronionych. W ocenie Komendanta Głównego Policji wynikająca z tego przepisu norma prawna, niezależnie od przyjętej metody jej wykładni, nie pozostawia żadnych wątpliwości, że w przypadku gdy

informacja publiczna posiada jednocześnie walor informacji niejawnej, wówczas w ramach badania relacji dwóch wartości jakimi są prawo dostępu do informacji publicznej i konieczność ochrony informacji niejawnych, priorytet uzyskuje ochrona informacji niejawnej przed nieuprawnionym dostępem do niej osób trzecich. Co więcej, należy z całą mocą podkreślić, że zasady bezpieczeństwa uniemożliwiają udostępnienie informacji, o których mowa we wniosku, osobie postronnej, w tym osobie działającej w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej, a z przepisu art. 5 ust. 1 UDIP nie wynika obowiązek podawania przyczyn objęcia określonych informacji ochroną właściwą dla informacji niejawnych, jakkolwiek, w celu dodatkowego i szerszego uzasadnienia i unaocznienia motywów swego postępowania uczynił to organ pierwszej instancji. Warto przy tym zaznaczyć, że status niejawności informacji, o których mowa we wniosku z dnia 28 lutego 2017 r., wynika wprost z przepisów ustawy o Policji, konkretnie art. 20c ust. 5 i art. 20ca ust. 2. Na poziomie ustawodawczym przesądzone, że informacje z rejestrów wystąpień o uzyskanie danych telekomunikacyjnych, pocztowych i internetowych oraz sprawozdanie, których domagał się wnioskodawca, zostały *ex lege* uznane za podlegające ochronie w trybie przepisów o ochronie informacji niejawnych. Z powyższego wynika zatem oczywisty wniosek, że motywy sankcjonujące niejawnosc tych informacji służyć mają prawidłowemu wykonywaniu przez Policję jej podstawowego zadania jakim jest ochrona bezpieczeństwa ludzi oraz utrzymywanie bezpieczeństwa i porządku publicznego. W przeciwnym bowiem wypadku ustawodawca nie miałaby potrzeby wprowadzenia tak wyraźnego, wyłożonego wprost w ustawie o Policji, obowiązku nadawania omawianym informacjom niejawnego statusu. W ocenie organu drugiej instancji, na tle przywołanych przepisów, nie można zatem mówić o niedostatecznym wyjaśnieniu okoliczności nadania omawianym informacjom waloru niejawności, gdyż wynika to wprost z przepisów powszechnie obowiązującego prawa.

Wypada także zaznaczyć, że nie sposób przyjąć za przekonującą tezę odwołującej się fundacji, jakoby z przepisu art. 20ca ust. 2 ustawy o Policji wynikał obowiązek wyłącznie niejawnego przekazania sprawozdania, o którym mowa w dalszej części tego przepisu. Zasugerowany przez Fundację Panoptikon sposób rozumienia tego przepisu zdaje się prowadzić do co najmniej osobliwego wniosku, gdzie niejawni miałby być wyłącznie sam fizyczny proces przekazania sprawozdania, a już jego treść powinna być traktowana jak informacja jawna, dostępna bez względu na omawiane już wcześniej, ustawowe obostrzenia w tym zakresie. W ocenie Komendanta Głównego Policji oczywistym jest, że przepis ten należy interpretować całkowicie odmiennie, niż czyni to zainteresowana strona postępowania. O ile dopuszczalnym jest ujawnienie samego faktu złożenia sprawozdania przez organ Policji we właściwym Sądzie Okręgowym, to trudno pogodzić z zasadami logicznego myślenia koncepcję, w której autentycznym i jedynym celem ustawodawcy przy wprowadzeniu do ustawy o Policji art. 20ca, miałyby być wyłącznie chęć utajnienia procedury przekazania omawianego sprawozdania do sądu, a nie *clou* tego opracowania, czyli zawartość merytoryczna, stworzona z zamysłem umożliwiającym organom wymiaru sprawiedliwości kontrolę postępowania organów Policji w zakresie pewnego wycinka spraw, w których skuteczna działalność tej służby wymaga szczególnej, usankcjonowanej z mocy prawa dyskrekcji.

Należy także podkreślić, że odwołanie się do rezultatu wykładni historycznej bliżej nieskonkretyzowanych przepisów (domyślnie ustawy o Policji), mającej prowadzić

do wniosku, że analogiczne informacje mogły być udostępniane przed nowelizacją ustawy o Policji ustawą z dnia 15 stycznia 2016 r. o zmianie ustawy o Policji i niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2016 r. poz. 147) nie może rzutować na zmianę podjętego rozstrzygnięcia. Wykładnia historyczna, podobnie jak inne pozajęzykowe sposoby interpretacji przepisów prawa, powinna bowiem być stosowna w sytuacjach nie do końca klarownych, w których nie sposób oprzeć się na jednoznacznych wnioskach wynikających z podstawowej, literalnej interpretacji prawa. W tym kontekście należy wskazać, że przywołana nowelizacja ustawy o Policji zmieniła zasadniczo stan prawny w obszarze pozostającym w kręgu zainteresowania wnioskodawcy. Owa zmiana stanu prawnego została wyrażona m. in. poprzez wprowadzenie nowych jednostek redakcyjnych do ustawy o Policji tj. art. 20ca i 20cb, przy czym o właściwym, w ocenie Komendanta Głównego Policji, sposobie rozumienia art. 20ca była już mowa powyżej. Zmiana stanu prawnego w obszarze dostępności do zawnioskowanych informacji nie pozostawia zatem tutejszemu organowi wątpliwości, że organ mu podległy zobligowany był z mocy prawa do wydania decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej dotyczącej danych telekomunikacyjnych, pocztowych i internetowych za drugie półrocze 2016 r., oraz poświęconego im sprawozdania, przeznaczonego dla właściwego sądu okręgowego, w związku z czym postanowiono jak w sentencji.

Na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej informuję, że osobą, która zajęty stanowisko w toku niniejszego postępowania odwoławczego jest Naczelnik Wydziału ds. Parlamentarnych i Informacji Publicznej Gabinetu Komendanta Głównego Policji Komendy Głównej Policji podinsp. Arkadiusz Jasiński.

### POUCZENIE

Decyzja niniejsza jest ostateczna (art. 15, art. 16 § 1, art. 127 § 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 2016 r. poz. 718, 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.

**nadinsp. Jarosław SZYMCZYK**

z up.

NACZELNIK  
WYDZIAŁU ds. PARLAMENTARNYCH  
I INFORMACJI PUBLICZNEJ  
Gabinetu Komendanta Głównego Poli  
podinsp. Arkadiusz JASIŃSKI

Otrzymują:  
- Fundacja Panoptykon,  
ul. Orzechowska 4 lok. 4, 02-068 Warszawa  
- rejestr decyzji,  
- a/a.