

Wyrok NSA w Warszawie z dnia 2003.03.07 (II SA 3572/02)

Akta zakończonego przygotowawczego postępowania karnego podlegają udostępnieniu na zasadach określonych w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej.

Wyrok wydany w składzie: przewodniczący - sędzia NSA Edward Kierejczyk, sędziowie NSA - Małgorzata Pocztarek i Małgorzata Jaśkowska (spr.).

W dniu 4 stycznia 2002 r. Piotr W. złożył wniosek na podstawie art. 2 i 3 ust. 1 pkt 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej o umożliwienie mu wglądu do całości akt zakończonego śledztwa, prowadzonego przez Prokuraturę Okręgową w W. w sprawie ewentualnego przekroczenia uprawnień przez funkcjonariuszy UOP w okresie od listopada 2000 r. do 8 stycznia 2001 r. w W., w związku z prowadzeniem czynności operacyjnych polegających na inspirowaniu publikacji prasowych zawierających treści mogące narazić osoby zajmujące stanowiska kierownicze w centralnych organach administracji rządowej na utratę zaufania publicznego, potrzebnego do zajmowania takich stanowisk. Wskazał, że postępowanie przygotowawcze w tej sprawie umorzono w sierpniu 2001 r., materiały śledztwa zostały przez Prokuratora Generalnego RP odtajnione, a także udostępnione dziennikarzom, którzy na tej podstawie opublikowali głośny raport.

W dniu 16 stycznia 2002 r. Prokurator Okręgowy w W. poinformował go, że wniosek nie został uwzględniony.

Piotr W., uznając to pismo za decyzję administracyjną, złożył od niej odwołanie do Prokuratora Prokuratury Apelacyjnej w W. Wskazał przy tym argumenty przemawiające za udzieleniem mu stosownej informacji zawarte we wcześniejszym wniosku. (...)

W dniu 25 września 2002 r. Prokurator Apelacyjny w W. swoją decyzją utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję. (...)

Uznał żądanie informacji za niezasadne. Wnioskodawca żądał bowiem całości akt śledztwa. Wbrew jego twierdzeniu, że z faktu, iż śledztwo dotyczy funkcjonariuszy publicznych wynika, że całość danych zawartych w aktach tego postępowania jest informacją publiczną, sytuacja taka nie ma miejsca. W aktach śledztwa znajduje się bowiem szereg danych, które informacją publiczną nie są. Dotyczy to np. informacji o postępowaniach karnych osób, które nie są osobami publicznymi, kopii dokumentów z tych postępowań, kopii zwolnienia lekarskiego jednego ze świadków itp., danych o połączeniach telefonów należących do osób fizycznych, szereg danych zawartych w protokołach świadków, niepełniących funkcji publicznych itp.

Dlatego skoro sformułowany wniosek dotyczył całości akt śledztwa, nieuwzględnienie wniosku o tak określonym zakresie należało uznać za zasadne.

Niezależnie od tego prokurator podniósł, że całość akt śledztwa obejmuje szereg informacji podlegających ochronie na podstawie odrębnych ustaw, np. o ochronie informacji niejawnych - materiały ściśle tajne, poufne, zastrzeżone. Natomiast te zawarte w dokumentach akt głównych podlegają ochronie na podstawie art. 67 ust. 1 ustawy z 21 lipca 2002 r. - Prawo telekomunikacyjne, stanowiące tajemnicę komunikacyjną w postaci danych o abonentach i połączeniach, art. 293 § 1 i 2 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa - dane o podatnikach, w tym kopie deklaracji podatkowych, art. 6 ust. 1 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych. Zawarte w poszczególnych ustawach definicje mają charakter materialny, a więc nie jest przy ocenie konieczności ich ochrony niezbędne, aby zostały odpowiednio oznaczone przez wytwórców czy ujęte w specjalnych wykazach albo też miały odpowiednią formę.

Oprócz tego istnieje tajemnica prokuratorska, podobnie zresztą jak sędziowska. Postępowanie przygotowawcze nie jest z zasady jawne, przeciwnie niż sądowe. Organem, który decyduje tu o dostępie do informacji, jest prokurator. Odnosi się to również do postępowań umorzonych, gdyż mogą one być podjęte na nowo. Nie jest również prawdą, że minister odtajnił akta. Nie były one bowiem nigdy w całości zakwalifikowane jako tajne lub poufne. Na potrzeby tego postępowania Minister Sprawiedliwości zdecydował jedynie o udostępnieniu prowadzącym je prokuratorom wglądu do tajnych akt postępowania. (...)

W dniu 25 października 2002 r. Piotr W. złożył skargę na tę decyzję do NSA, żądając jej uchylecia lub stwierdzenia niezgodności z prawem oraz zobowiązania Prokuratora do przesłania na potrzeby postępowania całości akt. (...)

Wskazał, że ponieważ domagał się informacji publicznej, więc jasne jest, że chodzi mu tylko o dokumenty o takim charakterze. Ponadto akta postępowania przygotowawczego, o które występuje, nie są objęte klauzulą tajności. Z ostrożności podaje zaś, że dysponuje poświadczeniem bezpieczeństwa. Uważa, że brak jest podstaw do ograniczenia jego prawa do informacji. Zgodnie z art. 5 ust. 2 i 3 ustawy nie można ograniczać obywatelom dostępu do informacji w sprawach karnych rozstrzyganych przed tymi organami ze względu na ochronę interesu strony, jeżeli postępowanie karne dotyczy władz publicznych lub osób pełniących funkcje publiczne w zakresie wykonywanych zadań lub funkcji. (...)

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, że:

Przede wszystkim wymaga podkreślenia, na co wskazał już NSA w wyroku z dnia 20 czerwca 2002 r. II SA 457/02, iż w sprawie znajduje zastosowanie ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej. W odpowiedzi na skargę Prokurator Apelacyjny próbował bowiem negować zastosowanie tej ustawy powołując się na jej art. 1 ust. 2, zgodnie z którym przepisy ustawy nie naruszają przepisów innych ustaw określających odmienne zasady i tryb dostępu do informacji będących informacjami

publicznymi. Zdaniem prokuratora dostęp do akt postępowania przygotowawczego opiera się na odmiennej regulacji, zawartej w art. 156 § 5 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555 ze zm.), według którego dostęp taki służy jedynie stronom, obrońcom, pełnomocnikom i przedstawicielom ustawowym, natomiast innym osobom jedynie za zgodą prowadzącego postępowanie w wyjątkowych wypadkach. Tym innym osobom nie służy też, w myśl art. 159 kpk, zażalenie na odmowę udostępnienia akt.

Należy w związku z tym podkreślić, iż w świetle art. 61 Konstytucji RP prawo do informacji jest publicznym prawem obywatela, realizowanym na zasadach skonkretyzowanych w ustawie o dostępie do informacji publicznej. Stąd prawo do informacji jest zasadą, i dlatego wyjątki od niego powinny być ściśle interpretowane. Z tego względu art. 156 kpk nie może być stosowany rozszerzająco. Tymczasem w art. 156 § 5 wyraźnie określono, że odmienny tryb dostępu dotyczy jedynie spraw w toku postępowania przygotowawczego. Przepis ten nie odnosi się więc do spraw zakończonych. Do takich spraw znajduje zastosowanie ustawa o dostępie do informacji publicznej.

Akta postępowań przygotowawczych w rozumieniu tej ustawy zawierają informację o działalności organów publicznych (co wypełnia dyspozycję art. 61 Konstytucji RP). Prokuratura jest bowiem organem władzy publicznej w świetle art. 4 ust. 1 ustawy. Zgodnie z art. 4 ust. 3 ustawy podmioty, o których mowa w ust. 1 i 2, obowiązane są do udostępnienia informacji publicznej będącej w ich posiadaniu.

Mogą one natomiast odmówić udzielenia informacji z uwagi na ochronę tajemnic ustawowo chronionych. W zależności od rodzaju tajemnicy wnioskodawcy służy wówczas, po wyczerpaniu środków zaskarżenia, bądź skarga do NSA, bądź powództwo do sądu powszechnego.

W odniesieniu do przedmiotowej sprawy organ stwierdził, że przyczyną odmowy była ochrona tego typu tajemnic. Nie wskazał jednak, jakie dokumenty czy fragmenty akt zostały wyłączone z uwagi na określoną tajemnicę, lecz dał w istocie wykaz tajemnic, które mogą ograniczać dostęp do informacji publicznej z przytoczeniem abstrakcyjnych sytuacji, do których mogą się odnosić.

Na tym tle powstało zagadnienie, czy Naczelny Sąd Administracyjny może się wypowiadać w odniesieniu do całości decyzji, jeżeli wyłączenia oparte są również na tajemnicach, które stanowią przedmiot orzekania sądu powszechnego. Problem polega na tym, iż organ administracyjny nie wskazując konkretnie spraw objętych określoną tajemnicą uniemożliwia w ten sposób w istocie prawidłowy podział kompetencji pomiędzy NSA a sądy powszechne. W podobny sposób sformułował też pouczenie o środku zaskarżenia, przytaczając jedynie treść art. 22 ust. 1 ustawy. (...)

Naczelny Sąd Administracyjny przyjął tutaj swoją kompetencję z dwóch powodów. Po pierwsze - organ w przyczynach odmowy podał również takie przyczyny, które powodują dopuszczalność kontroli NSA. Po drugie - w razie wątpliwości, z uwagi na brak precyzyjnego rozgraniczenia rodzaju tajemnicy,

zgodnie z art. 21 omawianej ustawy zasadą jest kompetencja NSA, z wyłączeniem przypadku, o którym mowa w art. 22. Odmienne podejście mogłoby w ogóle uniemożliwić sądową kontrolę tej odmowy.

Wychodząc z założenia, że informacja, której domagał się wnioskodawca, stanowi informację publiczną, a organy prokuratury należą do kategorii podmiotów zobowiązanych do jej udzielenia, a nie wchodzi w grę odmienna regulacja, Naczelny Sąd Administracyjny dopatrzył się w działaniu prokuratury naruszenia prawa, które mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Polega ono na naruszeniu art. 7, 77 i 107 § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.). Organ nie wyjaśnił bowiem dokładnie stanu faktycznego w toku postępowania, nie wskazał, jakie fragmenty akt nie mogły być ujawnione z uwagi na określoną tajemnicę ustawowo chronioną, ani nie wskazał tego w uzasadnieniu decyzji. Takie postępowanie uniemożliwia merytoryczną ocenę zasadności wyłączeń. Nie jest przy tym dopuszczalna odmowa udostępnienia informacji z powołaniem się na fakt, iż wnioskodawca żądał dostępu do całości akt, a jakiś jej fragment jest z udostępnienia wyłączony. Odmowa udostępnienia informacji może nastąpić jedynie wtedy, gdy ustawa wyraźnie tak stanowi. Ustawa wskazuje na konkretne tajemnice, uzasadniające odmowę. (...)

Z tych wszystkich względów sąd uznał skargę za uzasadnioną.