



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 1 lutego 2019 r.

Pozycja 5

WYROK

z dnia 18 grudnia 2018 r.

Sygn. akt SK 27/14*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Michał Warciński – przewodniczący
Grzegorz Jędrejek
Zbigniew Jędrzejewski
Julia Przyłębska – sprawozdawca
Andrzej Zielonacki,

po rozpoznaniu w trybie art. 92 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072), na posiedzeniu niejawnym w dniu 18 grudnia 2018 r., skargi konstytucyjnej A.L. o zbadanie zgodności:

art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198, ze zm.) z art. 61 ust. 1 i 2 w związku z art. 61 ust. 3 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji,

o r z e k a:

Art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2018 r. poz. 1330 i 1669) w zakresie, w jakim uzależnia uprawnienie do uzyskania informacji publicznej przetworzonej od wykazania szczególnej istotności dla interesu publicznego, jest zgodny z art. 61 ust. 1 i 2 w związku z art. 61 ust. 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Ponadto p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072) umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.

Orzeczenie zapadło jednogłośnie.

* Sentencja została ogłoszona dnia 3 stycznia 2019 r. w Dz. U. poz. 10.

UZASADNIENIE

I

1. W skardze konstytucyjnej z 21 maja 2014 r. A.L. (dalej: skarżący) zakwestionował zgodność art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198, ze zm.; dalej: u.d.i.p. lub ustawa o dostępie do informacji publicznej) z art. 61 ust. 1 i 2 w związku z art. 61 ust. 3 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji.

1.1. Skarga konstytucyjna została wniesiona w związku z następującym stanem faktycznym: Skarżący wystąpił z wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej dotyczącej liczby wypadków, w których wszczęte w latach 2009-2010 przez Urząd Kontroli Skarbowej postępowania karne skarbowe spowodowały zawieszenie biegu terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego na podstawie art. 70 § 6 pkt 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, w wyniku czego zobowiązania te nie zostały wykonane w całości przed upływem ustawowego terminu przedawnienia (z wyjątkiem okresu zawieszenia na skutek wszczęcia postępowania karnego skarbowego). Dyrektor Urzędu Kontroli Skarbowej decyzją z 21 stycznia 2013 r. odmówił skarżącemu udostępnienia informacji publicznej, argumentując, że żądana informacja jest nie informacją prostą, lecz informacją przetworzoną, co w świetle art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. wymaga wykazania, że jej uzyskanie jest szczególnie istotne dla interesu publicznego, a czego skarżący nie uczynił. Rozstrzygnięcie to zostało utrzymane w mocy decyzją Generalnego Inspektora Kontroli Skarbowej z 1 marca 2013 r. Wobec niekorzystnych dla siebie rozstrzygnięć skarżący wystąpił ze skargą do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie (dalej: WSA); wniósł o uchylenie zaskarżonej decyzji w całości i przekazanie sprawy organowi pierwszej instancji do ponownego rozpoznania skutkującego udzieleniem mu informacji publicznej. WSA 6 czerwca 2013 r. wydał wyrok oddalający skargę. Zdaniem WSA, organy rozpoznające sprawę prawidłowo uznały, że żądana przez skarżącego informacja publiczna stanowi informację przetworzoną, oraz trafnie przyjęły, że nie wykazał on, iż uzyskanie przez niego informacji publicznej przetworzonej jest szczególnie istotne dla interesu publicznego. Podawany bowiem przez skarżącego argument, że uzyskaną informację publiczną zamierza upowszechnić, zdaniem WSA, nie przemawiał za takim uznaniem. W ocenie WSA, skarżący nie miał obiektywnych możliwości spowodowania zmiany stosowanej praktyki przez organy kontroli skarbowej w przedmiocie wszczynania postępowań karnych skarbowych. Od wyroku WSA skarżący wniósł skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego, który oddalił ją wyrokiem z 10 stycznia 2014 r.

1.2. W skardze konstytucyjnej skarżący wskazał, że przesłanka „szczególnej istotności dla interesu publicznego”, wymieniona w art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p., ogranicza podmiotowo dostęp do informacji publicznej przetworzonej, gdyż pozwala na uzyskanie takiej informacji jedynie obywatelom mającym wpływ na funkcjonowanie organów władzy publicznej, pozbawiając tego uprawnienia pozostałych obywateli. W ocenie skarżącego, przepis ten jest niezgodny z art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji, statuującym prawo do uzyskiwania informacji publicznej przez każdego obywatela, a ponadto narusza konstytucyjny zakaz ingerencji w istotę tego prawa (art. 61 ust. 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji).

Skarżący podkreślił, że zawarta w zaskarżonym przepisie przesłanka zobowiązująca wnioskodawcę do wykazania, że otrzymanie informacji przetworzonej jest uzasadnione szczególnie istotnym interesem publicznym, powoduje ograniczenie podmiotowe dostępu do takiej informacji publicznej. Tymczasem, zdaniem skarżącego, art. 61 ust. 3 Konstytucji dopuszcza jedynie przedmiotowe ograniczenia konstytucyjnego prawa do informacji publicznej.

Zdaniem skarżącego, kwestionowane unormowanie prowadzi do naruszenia istoty konstytucyjnego prawa do informacji, ponieważ pozbawia go podstawowego elementu, jakim jest powszechność prawa do informacji. Ponadto skarżący podkreślił, że wprowadzenie konieczności realnej możliwości wykorzystania informacji dla dobra ogółu, *de facto* uniemożliwia większości obywateli uzyskanie informacji publicznej. Tymczasem, zdaniem skarżącego, istota prawa do uzyskania informacji publicznej nie zakłada żadnego nakazu wykorzystania tej informacji w celu usprawnienia działalności organów władzy publicznej. Przeprowadzając test proporcjonalności, skarżący wykazywał, że uzależnienie dostępu do informacji publicznej przetworzonej od wykazania szczególnej istotności dla interesu publicznego nie spełnia kryteriów niezbędności osiągnięcia założonego celu, konieczności ani proporcjonalności *sensu stricto*.

2. Prokurator Generalny w piśmie z 7 stycznia 2015 r. wniósł o stwierdzenie, że art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. w zakresie, w jakim uzależnia udostępnienie informacji publicznej przetworzonej od wykazania, że ma to szczególnie istotne znaczenie dla interesu publicznego, jest zgodny z art. 61 ust. 1 w związku z art. 61 ust. 3 i z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 61 ust. 2 Konstytucji. W pozostałym zakresie Prokurator Generalny wniósł o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

2.1. Odnosząc się do zakresu zaskarżenia, Prokurator Generalny zauważył, że skarżący zakwestionował w *petitum* skargi pełną treść art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p., tymczasem postępowanie w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej, w którym występował jako wnioskodawca, dotyczyło wyłącznie udostępnienia informacji publicznej przetworzonej. Ze względu na konieczność występowania ścisłego związku kontrolowanej normy z konkretnym postępowaniem zakończonym prawomocnym rozstrzygnięciem, badanie konstytucyjności zakwestionowanego art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. może dotyczyć wyłącznie tego zakresu, który odnosi się do udostępniania informacji publicznej przetworzonej.

2.2. Uzasadniając stanowisko, Prokurator Generalny wskazał, że zaskarżona regulacja nie blokuje dostępu do informacji obywatelom, którzy nie mają wpływu na funkcjonowanie organów władzy publicznej. Zakwestionowany przepis wprowadza jedynie dodatkowy kwalifikator uzasadniający udzielenie informacji przetworzonej. Tym dodatkowym wymogiem jest konieczność wykazania, że udzielenie informacji jest szczególnie istotne dla interesu publicznego. Prokurator Generalny podkreślił, że w takim właśnie ukształtowaniu analizowanej regulacji upatrywać należy prymatu interesu publicznego nad interesem prywatnym. Brak tego rodzaju ograniczenia przy dużym wpływie wniosków zmierzających do realizacji celów osobistych i komercyjnych powodowałaby destabilizację organów władzy publicznej i wysokie ryzyko niemożności realizacji ich podstawowych zadań. Zdaniem Prokuratora Generalnego, ograniczenie prawa do informacji publicznej znajduje oparcie w art. 61 ust. 3 Konstytucji – powołanym przez skarżącego jako związkowy wzorzec kontroli – bo dopuszczalne jest rozwiązanie ustawowe ograniczające, gdy prawo do uzyskiwania informacji będzie kolidowało z dobrami chronionymi konstytucyjnie, tj. ochroną porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa. Ponadto za wprowadzeniem ograniczenia dostępu do informacji publicznej przetworzonej przemawia konieczność zapewnienia porządku publicznego, polegającego na stworzeniu warunków pozwalających na prawidłowe i niezakłócone wykonywanie zadań przez organy władzy publicznej. Prokurator Generalny zauważył, że wprowadzone ograniczenie, w postaci obowiązku wykazania szczególnej istotności znaczenia informacji dla interesu publicznego, nie jest dla wnioskodawcy dolegliwe, gdyż sprowadza się w istocie do przedstawienia argumentów za uznaniem, że przetworzona informacja, o którą się wnosi, jest szczególnie istotna dla interesu publicznego. Prokurator Gene-

ralny wskazał na odpowiednią proporcję między wartościami chronionymi; ustawodawca nie wprowadził ograniczenia udostępniania informacji prostej, ale wyłącznie ograniczył udostępnianie informacji przetworzonej, do uzyskania której wymagane są dodatkowe zaangażowanie i nakład sił. Prokurator Generalny zaznaczył jednocześnie, że w wypadku odmowy udostępnienia informacji, ustawodawca nałożył na organ odmawiający jej udzielenia zaostrome rygory rzetelności, np. w postaci zamieszczenia imion, nazwisk i funkcji osób, które zajęły stanowisko w toku postępowania o udostępnienie informacji, oraz oznaczenie podmiotów, ze względu na których dobro wydano decyzje odmowną. Na podstawie poglądów przedstawiciele doktryny jako *ratio legis* takiego rozwiązania, Prokurator Generalny wskazał realny, szybki i pewny dostęp do informacji oraz łatwość ustalenia osób odpowiedzialnych za jej treść, co w konsekwencji uczyni proces sprawowania władzy publicznej bardziej transparentnym. W świetle tej argumentacji istotne jest również to, że decyzja odmowna organu władzy publicznej co do udostępnienia informacji nie jest arbitralna i może zostać poddana kontroli sądowej.

Prokurator podniósł jednocześnie, że przywołany przez skarżącego jako wzorzec kontroli art. 61 ust. 2 Konstytucji nie jest adekwatnym wzorcem kontroli, gdyż nie zachodzi związek treściowy pomiędzy nim a zakresem zaskarżenia, jaki odnosi się do informacji publicznej przetworzonej.

3. Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: Rzecznik) w piśmie z 16 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.

3.1. Uzasadniając zajęte stanowisko, Rzecznik zauważył, że niniejsza sprawa wprowadzie nie dotyczy zbadania konstytucyjności przedmiotowego ograniczenia dostępu do informacji publicznej o charakterze przetworzonym, jednak ograniczenie podmiotowe dostępu do informacji przetworzonej, wyprowadzone i ugruntowane w orzecznictwie sądownoadministracyjnym z zaskarżonego przepisu, prowadzi do naruszenia wskazanych w *petitum* skargi wzorców kontroli. Rzecznik podkreślił, że w orzecznictwie sądów administracyjnych ukształtowało się takie rozumienie zaskarżonego przepisu, że udostępnienie lub odmowa udostępnienia informacji publicznej przetworzonej mogą być uzależniona od cech podmiotu o nią wnoszącego, a nie od treści żądanej informacji przetworzonej. W ocenie Rzecznika, konsekwencją przyjęcia takiej wykładni przesłanki szczególnie istotnego interesu publicznego jest ograniczenie prawa do informacji osób, które w ocenie organu, nie mają realnych możliwości wykorzystania uzyskanych informacji dla poprawy funkcjonowania organu administracji publicznej. Według Rzecznika, podczas badania istnienia przesłanki szczególnego interesu publicznego nie może mieć znaczenia sposób, w jaki wnioskodawca, ze względu na pełnione funkcje, może ją wykorzystać. Zasadnicza powinna być treść wniosku, tzn. istnienie szczególnego interesu publicznego uzasadniającego udostępnienie przetworzonej informacji ze względu na treść powstałej informacji przetworzonej.

3.2. Rzecznik wskazał, że w Konstytucji podmiotowe prawo do informacji zostało związane ze statusem obywatela, a w ustawie o dostępie do informacji publicznej podkreślono, że prawo do informacji przysługuje każdemu, a zatem krąg podmiotów został rozszerzony.

Rzecznik zwrócił uwagę na literalne brzmienie wzorców konstytucyjnych, podkreślając, że ustrojodawca, formułując w art. 61 ust. 3 Konstytucji dopuszczalne konstytucyjne ograniczenia praw i wolności, użył słowa „wyłącznie” jako szczególnego kwantyfikatora w sposób bardziej dobitny niż słowa „tylko” użytego w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Wskazuje

to na absolutny zakaz wprowadzania ograniczeń ze względu na inne wartości niż wskazane w art. 61 ust. 3 Konstytucji.

Podsumowując, Rzecznik stwierdził, że uzależnienie uzyskania informacji publicznej od cech wnioskodawcy, zamiast badania treści informacji, prowadzi do nierównego traktowania obywateli i narusza podmiotowe prawo do informacji przyznane wszystkim obywatelom.

4. Marszałek Sejmu w piśmie z 19 marca 2015 r. wniósł w imieniu Sejmu o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

4.1. Uzasadniając stanowisko, Marszałek Sejmu podkreślił, że precyzyjne określenie treści normy, wobec której skarżący formułuje zarzut niekonstytucyjności, następuje z trudnością. Na podstawie analizy orzecznictwa i doktryny stwierdził, że nie można przyjąć, że w orzecznictwie sądowoadministracyjnym doszło do ugruntowania się rozumienia normy w kształcie sugerowanym przez skarżącego; rozumienie to z pewnością nie ma charakteru powszechnego, jednoznacznego i niewątpliwego. Zdaniem Marszałka Sejmu, nie można jednoznacznie stwierdzić, że taki sposób interpretacji jest utrwalony i stały, co znaczy, że nie podlega kognicji Trybunału Konstytucyjnego. Wniosek taki potwierdza również to, że o stabilności zaprezentowanej przez skarżącego metody interpretacji zaskarżonego przepisu nie przesądziła także uchwała wykładnicza NSA. Marszałek wskazał, że w procesie wykładni wyrażenia niedookreślonego, jakim niewątpliwie jest „szczególny interes publiczny”, sądy odwołują się do różnych argumentów, zarówno dotyczących treści informacji jak i charakteru osoby składającej wniosek. Nie sposób jednak przyjąć, że jest interpretowana w sposób, który uzależniałby dostęp do informacji przetworzonej od charakteru podmiotu o nią wnoszącego, a w szczególności od pełnienia przez nią funkcji publicznych.

4.2. W konkluzji poczynionych ustaleń Marszałek Sejmu stwierdził, 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 zaskarżonego przepisu. Podsumowując, podkreślił, że orzeczenia sądowe ani inne akty stosowania prawa nie mogą być przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego, ponieważ w jego kompetencjach nie leży określanie, która z interpretacji przepisu jest właściwa, ani też przesądzanie, który z możliwych wariantów interpretacyjnych powinien być przyjęty przez sądy.

II

Art. 92 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072) dopuszcza możliwość rozpoznania skargi konstytucyjnej na posiedzeniu niejawnym, jeżeli pisemne stanowiska wszystkich uczestników postępowania oraz pozostałe dowody zgromadzone w sprawie stanowią wystarczającą podstawę do wydania orzeczenia. Trybunał uznał, że w niniejszej sprawie spełniona została powyższa przesłanka.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Podstawa prawna postępowania przed Trybunałem.

Skarga konstytucyjna została złożona do Trybunału w maju 2014 r., czyli pod rządami ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK z 1997 r.).

Po kilku zmianach stanu prawnego w zakresie przepisów regulujących postępowanie przed Trybunałem, 3 stycznia 2017 r. weszła w życie (z wyjątkiem kilku przepisów, które weszły w życie następnego dnia po jej ogłoszeniu, oraz kilkunastu, które weszły w życie 1 stycznia 2018 r.) ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072; dalej: u.o.t.p.TK lub ustawa o organizacji TK). Na podstawie art. 9 ustawy z dnia 13 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz. U. poz. 2074, ze zm.), do postępowań przed Trybunałem Konstytucyjnym wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy o organizacji TK stosuje się przepisy tej ustawy, zaś czynności procesowe dokonane w tych postępowaniach pozostają w mocy.

W związku z powyższym do postępowania zainicjowanego niniejszą skargą konstytucyjną zastosowanie znalazły przepisy ustawy o organizacji TK. Nie zmienia to jednak tego, że – w zakresie spełnienia przesłanek formalnoprawnych – skarga konstytucyjna musi być oceniona przez pryzmat przepisów obowiązujących w chwili wszczęcia postępowania, a więc przepisów ustawy o TK z 1997 r. Jak wynika z postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z 24 listopada 2015 r. o sygn. P 64/14 (OTK ZU nr 10/A/2015, poz. 175), nie można bowiem oczekiwać od podmiotu inicjującego postępowanie pod rządami dawniej obowiązującej ustawy, że uczyni on zadość wymaganiom formalnoprawnym wynikającym z ustawy późniejszej.

2. Przedmiot kontroli.

W skardze konstytucyjnej A. L. (dalej: skarżący) zakwestionował art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2018 r. poz. 1330, ze zm.; dalej: u.d.i.p. lub ustawa o dostępie do informacji publicznej). Zgodnie z tym przepisem, 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.

Trybunał zwrócił uwagę, że skarżący zakwestionował cały art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p., tymczasem postępowanie w sprawie udostępnienia informacji publicznej, w którym występował jako wnioskodawca, dotyczyło wyłącznie udostępnienia informacji publicznej przetworzonej. Mając na względzie, że postępowanie zainicjowane skargą konstytucyjną musi być ściśle związane z konkretnym postępowaniem zakończonym prawomocnym rozstrzygnięciem, badanie konstytucyjności art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. mogło dotyczyć wyłącznie tylko tego zakresu, który odnosi się do udostępniania informacji publicznej przetworzonej.

W pozostałym zakresie postępowanie zostało zatem umorzone na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK ze względu na niedopuszczalność orzekania.

3. Wzorce kontroli.

W skardze konstytucyjnej sformułowano zarzut naruszenia prawa do uzyskania informacji o działalności organów władzy publicznej (art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji) w związku z ograniczeniami tego prawa ustanowionymi w art. 61 ust. 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

3.1. Prawo dostępu do informacji publicznej (art. 61 Konstytucji).

Prawo dostępu do informacji publicznej na gruncie polskiego prawa konstytucyjnego stanowi nowość wprowadzoną dopiero w Konstytucji z 1997 r. Jest ono konsekwencją zasady ustrojowej, niewyrażonej wprost w przepisach Konstytucji, lecz z niej wywiedzonej – zasady jawności działania organów władzy publicznej (czy też przejrzystości systemu sprawowania władzy). Zasada ta ma ułatwiać realizację społecznej kontroli władzy i zapobiegać jej nadużyciom, przeciwdziałać korupcji urzędników i poprawiać jakość pracy administracji publicznej (zob. W. Sokolewicz, komentarz do art. 61, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*.

Komentarz, t. IV, s. 4, red. L. Garlicki, Warszawa 2005, s. 4). Rolę prawa do informacji publicznej stale akcentuje w swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny. Wyraził on pogląd, że „powszechny i szeroki dostęp do informacji publicznej stanowi niezbędną przesłankę istnienia społeczeństwa obywatelskiego, a co za tym idzie – urzeczywistnienia demokratycznych zasad funkcjonowania władzy publicznej w polskim państwie prawnym. Dostęp do informacji publicznej jest bowiem, z jednej strony, warunkiem świadomego uczestnictwa obywateli w podejmowaniu rozstrzygnięć władczych (...), a z drugiej, umożliwia efektywną kontrolę obywatelską działań podejmowanych przez organy władzy publicznej (...). Stąd wielkie znaczenie powszechności dostępu do informacji publicznej. W demokratycznym społeczeństwie podstawowym prawem jest wiedzieć i być informowanym o tym, co i dlaczego czynią władze publiczne” (wyrok z 15 października 2009 r., sygn. K 26/08, OTK ZU nr 9/A/2009, poz. 135; zob. także wyrok z 12 maja 2008 r., sygn. SK 43/05, OTK ZU nr 4/A/2008, poz. 57).

3.1.1. Treść prawa do informacji publicznej.

Konstytucyjne prawo dostępu do informacji publicznej przybrało charakter publicznego prawa podmiotowego. Znaczy to, że obywatel ma zapewnioną możliwość skutecznego żądania od organów władzy publicznej określonego zachowania, egzekwowalnego, w razie potrzeby, w drodze odpowiednich instytucji procesowych. Z orzecznictwa Trybunału wynika, że „korelatem [prawa do informacji publicznej] jest spoczywający w pierwszym rzędzie na organach władzy publicznej obowiązek udzielania obywatelom określonych informacji o działalności instytucji. Obowiązek ten polega zatem nie tyle na dostępności określonych informacji dla odbiorcy, ale przynajmniej co do zasady oznacza konieczność aktywnego działania ze strony organu udzielającego informacji, które polega na dostarczeniu osobie zainteresowanej na jej żądanie pewnego zakresu informacji. Informacja powinna być związana z działalnością publiczną” (wyrok z 20 marca 2006 r., sygn. K 17/05, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 30).

Źródłem normatywnym obywatelskiego prawa dostępu do informacji publicznej jest art. 61 Konstytucji. Prawo to obejmuje, zgodnie z art. 61 ust. 1 Konstytucji, uzyskiwanie informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne, a także informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. W ustępie 2 powołanego przepisu ustrojodawca określił formy, w jakich realizowane ma być to prawo, wskazując, że obejmuje ono dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu. Z analiza powołanych przepisów wynika, że zakres określonego w nich prawa do informacji jest w znacznej mierze zdeterminowany przez samą Konstytucję. Wskazują one bowiem, jakie uprawnienia wiążą się z obowiązywaniem tego prawa oraz to, na jakie podmioty nałożony jest obowiązek podjęcia takich działań, aby prawo to mogło być zrealizowane.

Jak już zostało wspomniane, Konstytucja w art. 61 ust. 2 przewiduje dwie formy udostępniania informacji publicznych: dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu. Nie jest to oczywiście wyczerpujące wskazanie wszystkich możliwych form udostępnienia informacji publicznej. Rozwinięcie tej kwestii znajduje się przede wszystkim w przepisach ustawy o dostępie do informacji publicznej (zob. np. art. 7, art. 10, art. 11 u.d.i.p.). Jeśli chodzi o pojęcie dokumentu, to Konstytucja, inaczej niż ustawa o dostępie do informacji publicznej, nie posługuje się określeniem dokumentu urzędowego. A więc „dokument” w art. 61 Konstytucji ma znaczenie szersze i ogólniejsze – chodzi zatem

o każdy materialny nośnik danych, mogący mieć formę papierową, elektroniczną czy cyfrową. W swoim orzecznictwie Trybunał wyraził pogląd, że informacją publiczną jest treść dokumentów urzędowych odnoszących się do organu władzy publicznej, związanych z nim bądź go dotyczących, z wyłączeniem treści zawartych w dokumentach wewnętrznych, rozumianych jako informacje o charakterze roboczym, które nie są wyrazem stanowiska organu, wobec czego nie stanowią informacji publicznej (zob. wyrok z 13 listopada 2013 r., sygn. P 25/12, OTK ZU nr 8/A/2013, poz. 122).

Z art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji wynika, że zakres określonego w nim prawa do informacji jest zdeterminowany w znacznej mierze przez samą Konstytucję. Nie znaczy to, że ustawodawca konstytucyjny wyłączył dopuszczalność i potrzebę uzupełniających regulacji ustawowych w tej materii. Nie można bowiem wykluczyć, że w tym zakresie zachodzi konieczność doprecyzowania zarówno cech i zakresu podmiotów obowiązanych zapewnić dostęp do informacji, jak i treści tej informacji i sposobu jej pozyskiwania. W związku z tym art. 61 ust. 4 Konstytucji nakazuje określenie trybu udzielania informacji publicznej z zastrzeżeniem, że kwestia ta ma zostać uregulowana w ustawach, a w odniesieniu do Sejmu i Senatu – w ich regulaminach. W swoim orzecznictwie Trybunał podkreślał, że w świetle art. 61 Konstytucji zagadnienie zakresu materialnego i granic prawa do informacji z jednej strony, zaś trybu jej udzielania z drugiej nie są tożsame. Zakres prawa do informacji jest wyznaczany przez art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji oraz ustawy zwykłe, przede wszystkim ustawę o dostępie do informacji publicznej. Natomiast „tryb udzielania informacji”, o którym jest mowa w art. 61 ust. 4 Konstytucji, to dyrektywy proceduralne, wskazujące sposób urzeczywistnienia treści tego prawa. Poza dyrektywami proceduralnymi uzupełniające, lecz istotne znaczenie mają uregulowania zagadnień organizacyjno-technicznych, bez których urzeczywistnienie prawa do informacji byłoby utrudnione, a czasami nawet niemożliwe. Art. 61 ust. 4 Konstytucji stanowi zatem upoważnienie, a zarazem zobowiązanie do skonkretyzowania elementów postępowania, tak żeby realizacja prawa do informacji publicznej była wykonalna w praktyce (wyrok z 16 września 2002 r., sygn. K 38/01, OTK ZU nr 5/A/2002, poz. 59).

Warto podkreślić, że w Konstytucji pojęcie „informacja” często krzyżuje się z pojęciami o szerszym zakresie i stanowi fragment innego dobra konstytucyjnie chronionego. Informacja może zatem podlegać ochronie na podstawie regulacji gwarantujących ochronę takim dobrom jak wolność prasy i innych środków społecznego przekazu (art. 14 Konstytucji); wolność i ochrona tajemnicy komunikowania się (art. 49 Konstytucji); prawo każdego do dostępu do dotyczących go urzędowych dokumentów i zbiorów danych (art. 51 ust. 3 Konstytucji), wolność wyrażania poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji (art. 54 Konstytucji) czy prawo każdego do informacji o stanie i ochronie środowiska (art. 74 ust. 3 Konstytucji). Trybunał wyjaśnił, że zakresy art. 54 i art. 61 Konstytucji częściowo się krzyżują, jednak pierwszy z nich ma szerszy zakres – nie każda bowiem informacja, która zgodnie z wolnością ujętą w art. 54 Konstytucji może być pozyskana i rozpowszechniona (w tym także odnosząca się do sfery prywatnej osoby), może być uznana za informację, co do której istnieje skonkretyzowany w ustawie o dostępie do informacji publicznej, obowiązek ujawnienia przez dany organ władzy publicznej,

3.1.2. Pojęcie „informacji publicznej” w ujęciu konstytucyjnym.

Art. 61 Konstytucji (ani jakkolwiek inny przepis Konstytucji) nie posługuje się pojęciem „informacja publiczna”. Występuje ono wyłącznie w języku ustawowym (zob. art. 1 ust. 1 i n. u.d.i.p.). Brzmienie przepisu nie pozostawia jednak wątpliwości odnośnie do rodzaju informacji, do której dostęp zagwarantowano obywatelom. Rekonstruując konstytucyjne pojęcie informacji publicznej, trzeba posłużyć się łącznie kryterium podmiotowym (informacja dotyczy działalności organów władzy publicznej oraz osób i innych podmiotów pełniących funkcje publiczne) oraz kryterium przedmiotowym (działalność wymienionych podmio-

tów stanowi przedmiot informacji publicznej tylko w tym zakresie, w jakim wykonują zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem publicznym, tj. Skarbu Państwa lub komunalnym). Pomocne w zdefiniowaniu informacji publicznej w ujęciu konstytucyjnym jest orzecznictwo Trybunału. W wyroku o sygn. P 25/12 Trybunał zauważył, że „w doktrynie prawnej i orzecznictwie pojęcie informacji publicznej i sprawy publicznej jest rozumiane szeroko. Podlega ono ustaleniu nie tylko na podstawie art. 1 ust. 1 u.d.i.p., lecz także, a nawet przede wszystkim, na podstawie art. 61 Konstytucji. Skoro prawo do informacji publicznej ma charakter konstytucyjny, to ustawy je dookreślające powinny być interpretowane w taki sposób, aby gwarantować obywatelom i innym jednostkom szerokie uprawnienia w tym zakresie, a wszelkie wyjątki powinny być rozumiane wąsko. (...) [I]nformację publiczną stanowi każda wiadomość wytworzona przez szeroko rozumiane władze publiczne i osoby pełniące funkcje publiczne lub odnosząca się do władz publicznych, a także wytworzona lub odnosząca się do innych podmiotów wykonujących funkcje publiczne w zakresie wykonywania przez nie zadań władzy publicznej i gospodarowania mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. Informacją publiczną jest zatem treść dokumentów odnoszących się do organu władzy publicznej, związanych z nim bądź go dotyczących”. Z tego szerokiego zakresu Trybunał wyłączył treści zawarte w dokumentach wewnętrznych, rozumiane jako informacje o charakterze roboczym (zapiski, notatki), które zostały utrwalone w formie tradycyjnej lub elektronicznej i stanowią pewien proces myślowy prowadzący do przyjęcia ostatecznego stanowiska przez pojedynczego pracownika lub zespół – innymi słowy, stanowiące pewne stadium na drodze do wytworzenia informacji publicznej. Zdaniem Trybunału, „informację publiczną, o której mowa w art. 61 Konstytucji, stanowi przy tym nie tylko informacja wytworzona przez organy władzy publicznej oraz osoby pełniące funkcje publiczne (i inne wymienione w art. 61 ust. 1), ale także informacja niewytworzona przez te podmioty, ale do nich się odnosząca” (wyrok o sygn. SK 43/05). Trybunał zwracał także uwagę, że norma wyrażona w art. 61 Konstytucji zawiera w swej treści uprawnienie do żądania informacji o funkcjonowaniu instytucji publicznych, przede wszystkim zaś instytucji władzy publicznej, np. informacji o istniejących w ramach danej instytucji procedurach i wyznaczanych zadaniach, procesie ich realizacji, inwestycjach czy organizowanych przetargach. Podkreślał przy tym, że realizacja prawa do informacji będzie dotykała pośrednio nie tylko działalności publicznej osób publicznych, ale również sfery z pogranicza ich życia publicznego i prywatnego.

3.1.3. Definicja „osoby pełniącej funkcję publiczną”.

Istotną kwestią podczas określania konstytucyjnego zakresu prawa do informacji publicznej jest zdefiniowanie organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne (które można określić mianem funkcjonariuszy publicznych). Są to bowiem podmioty, na których ciąży obowiązek udzielenia informacji publicznej. W wypadku pierwszego pojęcia, nie ulega wątpliwości, że chodzi o organy państwowe, jak i samorządu terytorialnego, które mają taki sam konstytucyjny obowiązek udostępniania informacji o swojej działalności jak organy państwowe. W odniesieniu do organów państwowych obowiązek wynikający z art. 61 Konstytucji dotyczy wszystkich ich rodzajów, tj. mieszczących się zarówno w schemacie trójpodziału organów władzy (ustawodawcza, wykonawcza i sędziowska), jak i pozostających poza tym podziałem (np. Najwyższa Izba Kontroli, Rzecznik Praw Obywatelskich). Nieco więcej trudności sprawia zdekodowanie pojęcia „osoba pełniąca funkcję publiczną”, przede wszystkim z uwagi na liczne definicje w różnych aktach prawnych, utrudniające ujednoczenie rozumienia tego pojęcia. Trybunał sformułował w swoim orzecznictwie definicję osoby pełniącej funkcję publiczną. Zdaniem Trybunału, „chodzi zatem o podmioty, którym przysługuje co najmniej wąski zakres kompetencji decyzyjnej w ramach instytucji publicznej. (...) [C]chodzi o takie stanowiska i funkcje, których sprawowanie jest równoznaczne z podejmowaniem działań wpływających bezpośrednio na sytuację prawną innych osób lub łączy się co

najmniej z przygotowywaniem decyzji dotyczących innych podmiotów” (wyrok o sygn. K 17/05). Wykluczył zatem spod zakresu funkcji publicznej takie stanowiska, które – choćby pełnione w ramach organów władzy publicznej – mają charakter usługowy lub techniczny. Wskazał ponadto, że „kategoria osób pełniących funkcje publiczne nie może obejmować funkcji, stanowisk i zawodów, które nie mają żadnego związku z władztwem publicznym (*imperium*) ani z gospodarowaniem mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa (*dominium*)” (wyrok z 11 maja 2007 r., sygn. K 2/07, OTK ZU nr 5/A/2007, poz. 48), przy czym „przesłanka normatywnego umocowania działań stanowiących przejaw władztwa publicznego (...) oraz przesłanka dysponowania środkami publicznymi (...) nie muszą być spełnione łącznie (kumulatywnie), aby dany podmiot kwalifikował się do kategorii osób pełniących funkcje publiczne” (wyrok o sygn. SK 43/05). Warto podkreślić, że osoby z rodziny osoby pełniącej funkcje publiczne nie stają się automatycznie pełniącymi funkcje publiczne (zob. wyrok z 13 lipca 2004 r., sygn. K 20/03, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 63). Należy ponadto czynić rozróżnienie pomiędzy pojęciami „osoba publiczna” i „osoba pełniąca funkcję publiczną”. Zdaniem Trybunału, pierwszy termin jest pojemniejszy i „obejmuje również osoby zajmujące w życiu publicznym istotną pozycję z punktu widzenia kształtowania postaw i opinii ludzi, wywołujące powszechne zainteresowanie ze względu na te lub inne dokonania, np. artystyczne, naukowe czy sportowe” (wyrok o sygn. K 17/05). Osoby publiczne wcale nie muszą pełnić funkcji publicznej.

3.1.4. Konstytucyjne przesłanki ograniczenia prawa do informacji publicznej.

Obywatelskie prawo do informacji publicznej nie ma charakteru absolutnego. W orzecznictwie Trybunału podkreśla się, że nie istnieje formuła zagwarantowania obywatelom dostępu do informacji „za wszelką cenę” (zob. wyroki z 19 czerwca 2002 r., sygn. K 11/02, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 43 i o sygn. K 17/05). Art. 61 ust. 3 Konstytucji dopuszcza ograniczenie tego prawa, ale jednocześnie wyznacza granice dopuszczalnego ograniczenia. Może ono nastąpić wyłącznie 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. To znaczy, że ustawodawca, który ogranicza w wydawanych ustawach dostępność informacji publicznej, musi respektować konieczność ważenia zasady (dostęp do informacji publicznej) i wartości wskazanych w art. 61 ust. 3 Konstytucji jako dopuszczalnych kryteriów ograniczenia zasady dostępności (jawności) informacji publicznej. Przepisy muszą być zatem tak ukształtowane, aby ten dostęp był zapewniony, a wszelkie ograniczenia ustawowe muszą być interpretowane ściśle. Wątpliwości w tym zakresie powinny być rozstrzygane na rzecz prawa dostępu do informacji publicznej (zob. wyroki o sygn. K 17/05 i K 26/08). Pierwszym i podstawowym warunkiem formalnym dopuszczalności ograniczenia prawa dostępu do informacji publicznej jest ustawowa podstawa wszelkich ograniczeń. Przesłanki materialne wymagają natomiast wykazania konieczności ograniczeń prawa do informacji publicznej dla realizacji określonych wartości, dla których dokonuje się limitacji. Jedną ze szczególnych okoliczności uzasadniających ograniczenie prawa do informacji publicznej jest przesłanka ochrony wolności i praw innych osób (i podmiotów gospodarczych). Przede wszystkim chodzi o ochronę konstytucyjnie gwarantowanego prawa do prywatności i autonomii informacyjnej (art. 47 i art. 51 Konstytucji), czego wyrazem na gruncie ustawowym jest ochrona danych osobowych. A zatem wzgląd na ochronę prywatności (w wypadku podmiotów gospodarczych odpowiednikiem będzie tajemnica przedsiębiorstwa) czyni dopuszczalnym ograniczenie prawa do informacji publicznej. Ograniczenia ze względu na ochronę porządku publicznego lub bezpieczeństwa państwa są trudne do oceny ze względu na nieostrość tych pojęć. W przybliżeniu chodzi tu o stan braku zagrożeń, umożliwiający państwu bezpieczną egzystencję i demokratyczny rozwój w odniesieniu zarówno do jego sytuacji zewnętrznej, jak i wewnętrznej. Zagrożenia tego bezpieczeństwa

muszą osiągnąć taki rozmiar, że będą dotyczyły podstaw bytu państwa, integralności jego terytorium, losu jego mieszkańców lub istoty systemu rządów. Są to także zagrożenia ustroju demokratycznego i funkcjonowania wolności i praw człowieka i obywatela. Natomiast zagrożenia o mniejszej wadze należy traktować jako odnoszące się do porządku publicznego (zob. A. Syryt, *Publicznoprawne ograniczenia jawności w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego – klasyfikacja, analiza, ocena*, [w:] M. Jaśkowska, G. Szpor, *Jawność i jej ograniczenia. Tom IV. Znaczenie Orzecznictwa*, Warszawa 2014, dostęp: Legalis).

Ograniczenia dostępności informacji publicznej i kryteria ważenia kolidujących ze sobą wartości podlegają ponadto ocenie na podstawie m.in. art. 31 ust. 3 Konstytucji z punktu widzenia mechanizmu proporcjonalności. Art. 31 ust. 3 zdanie pierwsze Konstytucji szczególny nacisk kładzie na kryterium konieczności w demokratycznym państwie. To znaczy, że każde ograniczenie praw i wolności jednostki musi być przede wszystkim oceniane pod tym względem, czy było konieczne – innymi słowy, czy tego samego efektu nie można było osiągnąć za pomocą innych środków, mniej uciążliwych dla obywatela, bo słabiej ingerujących w sferę jego praw i wolności. Zdanie drugie powołanego przepisu bezwzględnie zakazuje wkraczania w istotę gwarantowanego prawa. Jeśli chodzi o wzajemny stosunek art. 61 ust. 3 Konstytucji i art. 31 ust. 3 Konstytucji, to w swoim orzecznictwie Trybunał wyraził pogląd, że nawet jeśli norma szczegółowa Konstytucji wyznacza samodzielnie przesłanki ingerencji w sferze prawa, tak jak to czyni art. 61 ust. 3 Konstytucji w odniesieniu do prawa dostępu do informacji publicznej, nie może to oznaczać eliminacji pozostałych elementów mechanizmu proporcjonalności z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Przepisy te mają w stosunku do siebie charakter komplementarny. W tym świetle prawidłowa konstrukcja prawna uwarunkowań ograniczeń prawa do informacji publicznej wymaga łącznego potraktowania przesłanek ogólnych (art. 31 ust. 3 Konstytucji) oraz szczególnych (art. 61 ust. 3 Konstytucji). Oceniając zatem konstytucyjność ograniczeń prawa do informacji publicznej, Trybunał każdorazowo przeprowadza test proporcjonalności, tj. bada ich przydatność, konieczność i proporcjonalność (zob. wyroki o sygn. K 17/05 i K 26/08).

4. Definicja informacji publicznej na gruncie ustawowym.

4.1. Art. 1 ust. 1 u.d.i.p. stanowi, że „Każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną w rozumieniu ustawy i podlega udostępnieniu na zasadach i w trybie określonych w niniejszej ustawie”. W doktrynie wskazuje się, że treść tego przepisu ustanawia zasadę kierunkową (interpretacyjną) stosowania przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej. Stanowi bowiem o idei przyświecającej ustawodawcy, z której wynika dominacja jawności nad tajnością informacji publicznych. Przyjęcie bardzo szerokiego zakresu definicyjnego pojęcia informacji publicznej kształtuje zatem generalną zasadę, że każda informacja o sprawach publicznych jest jawna, a wszelkie od niej wyjątki należy traktować jako odstępstwo od zasady i interpretować ściśle (zob. P. Sitniewski, komentarz do art. 1, [w:] *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Wrocław 2011, s. 14-15). Stanowisko to znajduje potwierdzenie w orzecznictwie Trybunału, który w powoływanym już wyroku o sygn. P 25/12 zauważył, że w doktrynie prawnej i orzecznictwie pojęcie informacji publicznej i sprawy publicznej jest rozumiane szeroko. Podstawą jego ustalenia jest nie tylko art. 1 ust. 1 u.d.i.p., lecz przede wszystkim art. 61 Konstytucji. „Skoro prawo do informacji publicznej ma charakter konstytucyjny, to ustawy je dookreślające powinny być interpretowane w taki sposób, aby gwarantować obywatelom i innym jednostkom szerokie uprawnienia w tym zakresie, a wszelkie wyjątki powinny być rozumiane wąsko”. Powyższe nie oznacza, że nie mogą istnieć regulacje szczegółowe ograniczające podmiotowo lub przedmiotowo dostęp do pewnych kategorii informacji. Objęcie ich ochroną, np. wynikającą z ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz.U. z 2018 r. poz. 412, ze zm.), nie

zmienia tego, że nadal pozostają one informacjami publicznymi zgodnie z definicją ustawową. Stanowią one jednak grupę informacji publicznych niepodlegających udostępnieniu. A zatem samo uznanie danej informacji za informację publiczną nie oznacza automatycznie, że staje się ona jawna. Można więc podzielić informacje publiczne na ogólnodostępne, o ograniczonym dostępie oraz te, do których dostęp jest wyłączony (zob. P. Sitniewski, *ibidem*, s. 15; M. Kłaczyński, komentarz do art. 1, [w:] M. Kłaczyński, S. Szuster, *Komentarz do ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej*, Lex/el 2003). W tym kontekście należy zwrócić uwagę, że art. 6 u.d.i.p., zawierający przykładowy katalog informacji podlegających ujawnieniu, nie jest składową częścią definicji informacji publicznej. Ma on znaczenie podczas ustalania, jakie informacje mają być obowiązkowo umieszczane w Biuletynie Informacji Publicznej. Rozstrzyganie o ujawnieniu lub utajnieniu danej informacji powinno się zatem odbywać nie na podstawie art. 6 u.d.i.p., lecz na podstawie konkretnej normy prawnej występującej w przepisach szczególnych. Na przykład, nagranie rozmowy telefonicznej z wezwania karetki pogotowia odpowiada definicji informacji publicznej (zob. wyrok WSA w Białymstoku z 25 listopada 2008 r., sygn. akt II SAB/Bk 45/08, Lex nr 521929). Jednakże całość nagranej rozmowy zawiera także dane osobowe zgłaszającego, dane osobowe chorego czy dane wrażliwe dotyczące stanu jego zdrowia. Informacja o danych osobowych nie jest informacją o sprawach publicznych, a więc w ogóle nie podlega udostępnieniu na podstawie u.d.i.p., lecz może być udostępniona na podstawie ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. poz. 1000). Udostępnienie zapisu nagrania będzie zatem wymagało uprzedniego zanonimizowania (ukrycia) danych osobowych w celu ich ochrony przed udostępnieniem. W związku z brakiem szczegółowej definicji pojęcia informacji publicznej w praktyce ogromnego znaczenia nabiera więc orzecznictwo sądowe, które stara się je sprecyzować i wskazać obszary, w jakich występują informacje publiczne. Istnieje więc dwojakie źródło interpretowania pojęcia informacji publicznej: określenie definicyjne z art. 1 ust. 1 u.d.i.p. oraz wskazanie informacji publicznej na podstawie przepisu szczególnego.

4.2. Informacja prosta a informacja przetworzona.

Na gruncie art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. rozróżnić można dwa rodzaje informacji: prostą i przetworzoną. Informacją prostą jest „informacja, którą podmiot zobowiązany może udostępnić w takiej formie w jakiej ją posiada, przy czym jej wyodrębnienie ze zbiorów informacji (rejestrów, zbiorów dokumentów, akt postępowań) nie jest związane z koniecznością poniesienia pewnych kosztów osobowych lub finansowych trudnych do pogodzenia z bieżącymi działaniami zobowiązanego do udzielenia informacji podmiotu” (wyrok WSA w Krakowie z 25 października 2012 r., sygn. akt II SAB/Kr 140/12, Lex nr 1234526). Informacja prosta jest to taka, którą już ma podmiot zobowiązany do udzielenia informacji publicznej i jej udostępnienie nie wiąże się z koniecznością wykonania pewnych dodatkowych, ponadprzeciętnych czynności, które z informacji prostych tworzyłyby nową informację. Informacja prosta może być od razu udostępniona i udostępnia się ją po wykonaniu pewnych zwykłych, niewymagających większego wysiłku działań. Czynności te polegają na przygotowaniu informacji do udostępnienia wnioskodawcy. Dlatego też „[i]nformacja prosta nie zmienia się w informację przetworzoną poprzez proces anonimizacji bo czynność ta polega jedynie na (...) przekształceniu, a nie przetworzeniu. Podobnie nie stanowi o przetworzeniu informacji sięganie do materiałów archiwalnych” (wyrok NSA z 11 września 2012 r., sygn. I OSK 1015/12). Wskazane czynności nie powodują powstania nowej informacji, lecz tylko dostosowują (przekształcają) posiadaną informację do wymogów prawnych umożliwiających jej udostępnienie.

Informacja prosta staje się informacją przetworzoną, jeśli po przeprowadzeniu czynności na informacji prostej powstaje nowa informacja, której przedtem nie miał podmiot zobowiązany do udzielenia informacji publicznej. Pojęcie informacji publicznej przetworzonej

jest nieostre i nie zostało przez ustawodawcę zdefiniowane. Analiza orzecznictwa sądów administracyjnych (zob. w szczególności wyrok NSA z 16 marca 2018 r., sygn. akt I OSK 915/16, Lex nr 2472147 oraz powołane tam orzecznictwo) oraz poglądów przedstawicieli doktryny pozwala na wyodrębnienie cech informacji publicznej i odkodowanie opisowej definicji tego pojęcia, stanowiącej wynik wykładni art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p.

Informacja publiczna przetworzona to zatem taka informacja, która w chwili złożenia wniosku w zasadzie nie istnieje w kształcie objętym wnioskiem, a niezbędnym, podstawowym warunkiem jej wytworzenia jest przeprowadzenie przez podmiot zobowiązany pewnych czynności analitycznych, organizacyjnych i intelektualnych na podstawie posiadanych informacji prostych (por. np. wyrok NSA z 30 września 2015 r., sygn. akt I OSK 1746/14, Lex nr 1985767). Może być jakościowo nową informacją, nieistniejącą dotychczas w przyjętej ostatecznie treści i postaci, chociaż jej źródłem są materiały znajdujące się w posiadaniu podmiotu zobowiązanego (por. wyroki NSA z: 28 kwietnia 2016 r., sygn. akt I OSK 2658/1, Lex nr 2081159; 5 stycznia 2016 r., sygn. akt I OSK 33/15, Lex nr 1968641). Jednocześnie w orzecznictwie podkreśla się, że nie musi być wyłącznie wytworzoną rodzajowo nową informacją. Informacja przetworzona obejmuje dane publiczne, które co do zasady wymagają dokonania stosownych analiz, obliczeń, zestawień statystycznych, ekspertyz, połączonych z zaangażowaniem w ich pozyskanie określonych środków osobowych i finansowych organu, innych niż te wykorzystywane w bieżącej działalności. Uzyskanie żądanych przez wnioskodawcę informacji wiązać się zatem musi z potrzebą ich odpowiedniego przetworzenia, co nie zawsze należy utożsamiać z wytworzeniem rodzajowo nowej informacji. Przetworzenie może bowiem polegać np. na wydobyciu poszczególnych informacji cząstkowych z posiadanych przez organ zbiorów dokumentów (które to zbiory mogą być prowadzone w sposób uniemożliwiający proste udostępnienie gromadzonych w nich danych) i odpowiednim ich przygotowaniem na potrzeby wnioskodawcy. A więc również suma informacji prostych, w zależności od wiążącej się z ich pozyskaniem wysokości nakładów, jakie musi ponieść organ, czasochłonności, liczby zaangażowanych pracowników, może być traktowana jako informacja przetworzona (zob. np. wyroki NSA z: 5 marca 2015 r., sygn. akt I OSK 863/14, Lex nr 1753714; 4 sierpnia 2015 r., sygn. akt I OSK 1645/14, Lex nr 17700329; 9 sierpnia 2011 r., sygn. akt I OSK 977/11, Lex nr 1068557).

Powstanie informacji przetworzonej jest wynikiem ponadstandardowego nakładu pracy podmiotu zobowiązanego, wymagającej użycia dodatkowych sił i środków oraz zaangażowania intelektualnego w stosunku do posiadanych przez niego danych i wyodrębnienia informacji w związku z żądaniem wnioskodawcy oraz na podstawie kryteriów przez niego wskazanych; jest to zatem informacja przygotowana specjalnie dla wnioskodawcy wedle wskazanych przez niego kryteriów (por. wyrok NSA z 5 kwietnia 2013 r., sygn. akt I OSK 89/13, Lex nr 1368968; por. też wyrok NSA z 17 października 2006 r., sygn. akt I OSK 1347/05, Lex nr 281369) na podstawie pierwotnego zasobu danych (por. wyroki NSA z: 12 grudnia 2012 r., sygn. akt I OSK 2149/12, Lex nr 1285158; 5 kwietnia 2013 r., sygn. akt I OSK 89/13; 3 października 2014 r., sygn. I OSK 747/14, Lex nr 2135579). Informacja przetworzona jest wynikiem działań wykraczających poza zakres działań mieszczących się w ramach podstawowych kompetencji organu; „przy rozstrzyganiu tego typu spraw należy mieć na uwadze, iż ograniczenie wprowadzone przepisem art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. w zakresie udzielania informacji publicznej przetworzonej ma zapobiegać sytuacjom, w których działania organu skupiać się będą nie na funkcjonowaniu w ramach przypisanych kompetencji, lecz na czynnościach związanych z udzielaniem informacji publicznej” (wyroki NSA z 5 września 2013 r., sygn. akt I OSK 953/13, Lex nr 1375591, I OSK 866/13, Lex nr 1557440, I OSK 865/13, Lex nr 1557439). Przygotowanie informacji przetworzonej jest zdeterminowane szerokim zakresem (przedmiotowym, podmiotowym, czasowym) wniosku, wymagającym zgromadzenia i przekształcenia (zanonimizowania i usunięcia danych objętych tajemnicą prawnie

chronioną) znacznej liczby dokumentów. W związku z tym w orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się, że informacja przetworzona w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. to nie tylko taka, która powstaje w wyniku poddania posiadanych informacji analizie albo syntezie i wytworzenia w taki właśnie sposób nowej jakościowo informacji. W pewnych wypadkach szeroki zakres wniosku, wymagający zgromadzenia i przekształcenia (zanonimizowania i usunięcia danych objętych tajemnicą prawnie chronioną) wielu dokumentów, może wymagać takich działań organizacyjnych i angażowania środków osobowych, które zakłócają normalny tok działania podmiotu zobowiązanego i utrudniają wykonywanie przypisanych mu zadań. Informacja wytworzona w ten sposób, pomimo że składa się z wielu informacji prostych będących w posiadaniu organu, powinna być uznana za informację przetworzoną, gdyż powstały w wyniku wskazanych wyżej działań zbiór nie istniał w chwili wystąpienia z żądaniem o udostępnienie informacji publicznej (zob. np. wyroki NSA z: 2 października 2014 r., sygn. akt I OSK 140/14, Lex nr 1769184; 21 września 2012 r., sygn. akt I OSK 1477/12, Lex nr 1264566; 9 sierpnia 2011 r., sygn. akt I OSK 792/11, Lex nr 1094536; 8 czerwca 2011 r., sygn. akt I OSK 426/11, Lex nr 1135982; 17 października 2006 r., sygn. akt I OSK 1347/05).

4.3. Przesłanka „szczególnej istotności dla interesu publicznego”.

Zgodnie z decyzją ustawodawcy, informacja przetworzona podlega udostępnieniu tylko w takim zakresie, w jakim jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego. To kryterium jest nieostre i, jak wielokrotnie podkreślał NSA w swoim orzecznictwie, musi być rozpatrywane przez pryzmat każdej konkretnej sprawy (por. wyrok NSA z 16 stycznia 2000 r., sygn. akt III SA 2302/00, Lex nr 53606). Nie ulega jednak wątpliwości, że pojęcie interesu publicznego obejmuje interes ogółu (określonej wspólnoty), a nie jedynie interesy indywidualne. Jak wskazał NSA w wyroku z 6 lutego 2015 r., sygn. akt I OSK 583/14, Lex nr 1991837, „[k]ażde działanie w interesie ogółu jako określonej wspólnoty publicznoprawnej jest zatem działaniem w interesie publicznym, a wobec tego działanie «szczególnie istotne» musi charakteryzować się dodatkową kwalifikacją z punktu widzenia interesu ogółu”. Wyjątkowość tej kwalifikacji przejawia się w tym, że dla udostępnienia informacji publicznej przetworzonej nie tylko nie jest wystarczające stwierdzenie, że udostępnienie to uzasadnione jest interesem publicznym, a nawet że jest ono dla tego interesu istotne, lecz konieczne jest stwierdzenie, że udostępnienie informacji przetworzonej jest szczególnie istotne dla interesu publicznego (por. wyrok NSA z 12 czerwca 2014 r., sygn. akt I OSK 2721/13, Lex nr 1518016). W orzecznictwie NSA 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, a z brzmienia art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. wynika, że nie wystarczy, aby uzyskanie informacji przetworzonej było istotne dla interesu publicznego, lecz ma być szczególnie istotne, co stanowi dodatkowy kwalifikator oceny, czy dany wnioskodawca ma prawo do jej uzyskania (zob. wyrok NSA z 27 stycznia 2011 r., sygn. akt I OSK 1870/10, Lex nr 951999). Działanie wnioskodawcy nie tylko w interesie indywidualnym, lecz w interesie „ponadindywidualnym” nie jest samoistnie wystarczające do przyjęcia „szczególnej istotności dla interesu publicznego” takiego działania.

Zasadniczo obowiązek realizowania interesu publicznego charakteryzuje kompetencje szeroko rozumianych organów państwa. Z art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. wynika jednak, że kategoria „szczególnej istotności” dla interesu publicznego kształtuje prawo indywidualnego podmiotu stojącego na zewnątrz wobec podmiotu zobowiązanego do udzielania informacji publicznej. Należy w konsekwencji przyjąć, że zasadniczo prawo do uzyskania informacji publicznej przetworzonej ma jedynie ten, ko jest w stanie wykazać w chwili składania wniosku swoje indywidualne, realne i konkretne możliwości wykorzystania dla dobra ogółu informacji publicznej, której przygotowania się domaga, tj. uczynienia z niej użytku dla dobra ogółu

w sposób niedostępny dla każdego posiadacza informacji publicznej. Nie chodzi przy tym o jakieś indywidualne cechy określonego podmiotu, zwłaszcza takie, na które nie ma on żadnego wpływu, lecz chodzi o możliwość realnego i efektywnego zaangażowania się przez ten podmiot w wykorzystanie dla dobra ogółu informacji publicznej, której przygotowania się domaga. Uprawnienie to nie służy zatem wszystkim podmiotom potencjalnie zainteresowanym uzyskaniem informacji publicznej po to, by ją móc następnie udostępnić ogółowi, gdyż cel ten jest co najwyżej ukierunkowany na podstawowe „niekwalifikowane” realizowanie interesu publicznego. Jak podkreślono w orzecznictwie NSA, wnioskodawca żądający informacji publicznej przetworzonej, o której mowa w art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p., dla jej uzyskania powinien wykazać nie tylko, że jest ona ważna dla dużego kręgu potencjalnych odbiorców, ale również, że jej uzyskanie stwarza realną możliwość wykorzystania uzyskanych danych dla poprawy funkcjonowania organów administracji i lepszej ochrony interesu publicznego (zob. wyroki NSA z: 27 stycznia 2011 r., sygn. akt I OSK 1870/10; 17 maja 2012 r., sygn. akt I OSK 416/12, Lex nr 1403137). W doktrynie wyrażony został pogląd, że 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. Przykładem 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. Do kategorii podmiotów mających możliwość efektywnego wykorzystania informacji przetworzonej w celu realizacji szczególnego interesu publicznego zaliczyć można także jednostki sfery nauki: szkoły wyższe, Polską Akademię Nauk, państwowe instytuty badawcze, a nawet grupy badawcze czy pojedynczych naukowców – jeżeli dana informacja wiąże się ściśle z przedmiotem ich badań naukowych wspieranych przez sferę publiczną np. grantem (por. wyrok NSA z 12 czerwca 2014 r., sygn. akt I OSK 2721/13).

Jak przyjął NSA w powołanym już wyroku o sygn. I OSK 583/14, wskazane wyżej przykłady podmiotów spełniających przesłankę uzyskania dostępu do informacji publicznej przetworzonej nie oznaczają oczywiście automatycznego wyeliminowania z katalogu podmiotów uprawnionych do uzyskania takiej informacji innych podmiotów, które nie pełnią wymienionych wyżej funkcji. Podmioty niepełniące tego rodzaju funkcji również mogą być w stanie wykazać swoje indywidualne, realne i konkretne możliwości wykorzystania dla dobra ogółu informacji publicznej, której przygotowania się domagają, w sytuacji gdy np. występują w określonych procesowych rolach uczestników postępowań dotyczących tworzenia lub kontrolowania aktów normatywnych. Nie jest zatem trafne stanowisko ani skarżącego, ani Rzecznika Praw Obywatelskich w piśmie procesowym z 16 stycznia 2015 r., że rozumienie przesłanki „szczególnej istotności dla interesu publicznego” przyjęte w orzecznictwie sądów administracyjnych prowadzi do wniosku, że przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej nie mają zastosowania do „zwykłych” obywateli. Taki zarzut mógłby zasługiwać na uwzględnienie, gdyby dostęp ogółu obywateli do uzyskiwania sygnalizowanych wyżej funkcji czy ról procesowych był ograniczony, a ograniczenie to nie znajdowałoby podstaw w porządku prawnym. Tak jednak nie jest. Prawa wyborcze, prawo do nauki i badań naukowych czy prawo uczestnictwa w postępowaniach przed organami państwa przysługują każdemu, kto chce z nich skorzystać i spełnia wymagania określone w przepisach prawa.

5. Analiza konstytucyjności art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p.

5.1. W ocenie skarżącego, art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p., przez uzależnienie dostępu do informacji publicznej przetworzonej od wykazania szczególnej istotności dla interesu publicz-

nego, prowadzi do ograniczenia konstytucyjnego prawa dostępu do informacji publicznej w sposób naruszający istotę tego prawa.

5.2. Odnosząc się do tego zarzutu, Trybunał w pierwszej kolejności ustalił, czy informacja przetworzona mieści się w zakresie prawa ustanowionego w art. 61 ust. 1 Konstytucji. Ustawodawca nie zdefiniował, czym jest informacja publiczna przetworzona. Pojęcie to nie występuje także w art. 61 Konstytucji, ustanawiającym publiczne prawo podmiotowe do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej. Z dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika jednak, że pojęcie informacji publicznej musi być interpretowane szeroko. Zatem, w ocenie Trybunału, nie ulega wątpliwości, że informacja publiczna przetworzona mieści się w zakresie prawa do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej. Ograniczenie dostępu do niej musi być zatem oceniane przez pryzmat przesłanek z art. 61 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

5.3. Informacja publiczna przetworzona, zgodnie z orzecznictwem sądów administracyjnych, jest informacją publiczną opracowaną przez podmiot zobowiązany z użyciem dodatkowych sił i środków, na podstawie posiadanych danych, w związku z żądaniem wnioskodawcy i na podstawie kryteriów przez niego wskazanych. Innymi słowy jest to informacja nowa (nieistniejąca przed złożeniem wniosku o jej udostępnienie), która zostanie przygotowana „specjalnie” dla wnioskodawcy wedle wskazanych przez niego kryteriów. Informacja przetworzona to taka informacja, której wytworzenie wymaga intelektualnego zaangażowania podmiotu zobowiązanego. Jeśli zatem uwzględni się istotę informacji publicznej przetworzonej jako rezultatu określonego działania zmierzającego do jej przygotowania, to, zdaniem Trybunału, należy przyjąć, że przesłanka szczególnej istotności takiej informacji dla interesu publicznego stanowi podstawę podjęcia scharakteryzowanych wyżej działań przez podmiot zobowiązany do udzielenia informacji publicznej. Proces przetworzenia informacji publicznej w celu jej udostępnienia musi być uzasadniony przesłanką szczególnej istotności dla interesu publicznego.

Niewątpliwie art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p., jako podstawa do uzyskania informacji publicznej przetworzonej, w istocie ogranicza do niej dostęp, wskazując na konieczność wykazania, że jej udzielenie jest szczególnie istotne dla interesu publicznego. Zgodnie z art. 61 ust. 3 Konstytucji ograniczenie prawa dostępu do informacji publicznej może nastąpić wyłącznie ze względu na ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa. Ograniczenie prawa do informacji publicznej musi ponadto spełniać przesłanki ustanowione w art. 31 ust. 3 Konstytucji, to jest musi być ustanowione w ustawie i tylko wtedy, gdy jest konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

Ograniczenie dostępu do informacji publicznej przetworzonej zostało dokonane aktem rangi ustawowej, co odpowiada jednemu z warunków ustanowionych w art. 61 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Ustawodawca, ograniczając w art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. dostęp do informacji przetworzonej, czyni to w zgodzie z zasadą proporcjonalności. Nie można w tym wypadku mówić o łamaniu konstytucyjnych uprawnień obywatela, skoro przedkładając interes publiczny nad interes strony, prawodawca ma na względzie zapewnienie prawidłowego funkcjonowania organów państwa i innych podmiotów zobowiązanych do udzielania informacji publicznej. Konstytucyjne prawo do informacji publicznej, w tym informacji przetworzonej, nie jest absolutne. W wypadku informacji przetworzonej nie chodzi o to, by jej udzielenie było jedynie istotne dla interesu publicznego, lecz ma być dla tego interesu publicznego szczególnie istotne, gdyż jej udostępnienie poprzedzone jest procesem two-

zenia nowej informacji, nieistniejącej w chwili skierowania wniosku w takim kształcie i w takiej postaci, jakiej oczekuje wnioskodawca. Wspomniany proces powstawania tej informacji skupia podmiot zobowiązany do udzielenia informacji publicznej na jej wytworzeniu dla wnioskodawcy, odrywając go od przypisanych mu kompetencji i zadań, toteż ustawodawca zdecydował, że proces wytworzenia nowej informacji na podstawie posiadanych dokumentów obwarowany będzie koniecznością wykazania, że jej udostępnienie jest szczególnie istotne dla interesu publicznego (por. wyrok NSA z 9 października 2012 r., sygn. akt I OSK 1737/12, Lex nr 1234020).

Mając na względzie przesłanki dopuszczalności ograniczenia prawa do informacji publicznej, Trybunał ocenił, że ustawowe ograniczenie prawa do informacji publicznej przetworzonej znajduje uzasadnienie w potrzebie ochrony porządku publicznego, który w doktrynie prawa konstytucyjnego rozumiany jest jako „stan, który umożliwia normalne funkcjonowanie państwa i społeczeństwa. Przesłanka porządku publicznego powinna uzasadniać ograniczenia praw człowieka wyłącznie dla ochrony ważnych interesów jednostki, które nie mieszczą się w przesłance «wolności i praw innych osób», oraz tych interesów społecznych, które odpowiadają ogólnemu kryterium zapewnienia właściwego funkcjonowania instytucji publicznych w demokratycznym państwie i ochrony tych instytucji przed zachowaniami prowadzącymi do zakłócenia ich działalności. Porządek publiczny w państwie demokratycznym obejmuje w szczególności pewne minimum sprawności funkcjonowania instytucji państwowych” (K. Wojtyczek, *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Kraków 1999, s. 189-190). Porządek publiczny i jego ochrona są zadaniami władzy publicznej (por. np. wyrok TK z 16 kwietnia 2002 r., sygn. SK 23/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 26). Ochrona tak rozumianego porządku publicznego byłaby iluzoryczna, gdyby każde żądanie udostępnienia informacji angażowało organy do aktywności w zakresie przygotowania informacji publicznej przetworzonej kosztem realizowania przez te organy ich podstawowych kompetencji i zadań. Prawo dostępu do informacji publicznej przetworzonej nie może być rozumiane jako nieograniczony instrument do pozyskiwania informacji o funkcjonowaniu organów administracji publicznej.

Należy też mieć na uwadze, że zasadniczo kompetencje organów administracji publicznej pozostają w nierozzerwalnym związku z prawami obywateli do szybkiego i sprawnego załatwiania ich spraw. Niemożliwość szybkiego i sprawnego realizowania tych kompetencji w związku z koniecznością zaangażowania sił i środków w celu przygotowania informacji przetworzonej również powinna być brana pod uwagę podczas oceny ustawowej przesłanki „szczególnej istotności dla interesu publicznego” jako przesłanki ograniczającej dostęp do informacji publicznej przetworzonej. Art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. nie może być zatem odczytywany jako instrument ochrony podmiotów zobowiązanych do udostępnienia informacji publicznej, lecz musi być rozumiany jako instrument ochrony ustawowej praw i interesów prawnych podmiotów, których sprawy rozstrzygane są w ramach podstawowych kompetencji i zadań organów.

Reasumując, w ocenie Trybunału, ograniczenie dostępu do informacji publicznej przetworzonej jest niezbędne dla ochrony interesu publicznego, jest adekwatnym środkiem do realizacji założonego przez ustawodawcę celu, a ciężar w postaci wykazania przesłanki szczególnej istotności dla interesu publicznego nałożony na obywatela nie jest nadmiernie dolegliwy. Z całą pewnością ograniczenie to nie prowadzi do naruszenia istoty prawa do informacji publicznej.

5.4. Uzyskanie informacji przetworzonej jest zatem możliwe po wykazaniu przez wnioskodawcę szczególnej istotności dla interesu publicznego udostępnienia mu żądanej informacji (art. 14 ust. 2 w związku z art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p.). W związku z tym brak jest podstaw do udzielenia informacji publicznej przetworzonej podmiotowi, który nie zapewnia,

że zostanie ona realnie wykorzystana w celu ochrony interesu publicznego lub usprawnienia funkcjonowania organów państwa (por. wyroki NSA z: 7 grudnia 2011 r., sygn. akt I OSK 1737/11, Lex nr 1339635; 5 marca 2013 r., sygn. akt I OSK 3097/12, Lex nr 1339635). Trybunał zwrócił w tym kontekście uwagę, że konieczność wykazania przez wnioskodawcę szczególnej istotności dla interesu publicznego żądanej informacji nie oznacza zwolnienia podmiotu, do którego kierowany jest wniosek, z obowiązku analizy powyższej ustawowej przesłanki na gruncie stanu faktycznego konkretnej sprawy. Co więcej, jeśli wnioskodawca w ogóle nie odniósł się do przesłanki szczególnej istotności dla interesu publicznego, organ ma obowiązek wezwać go do uzupełnienia wniosku w tym zakresie (nie może odmówić udzielenia informacji publicznej przetworzonej przed uprzednim wezwaniem do wykazania tej przesłanki). Jeśli, w ocenie organu, wnioskodawca mimo wszystko nie wykazał istnienia szczególnie istotnego interesu publicznego, w decyzji odmownej musi być szczegółowe uzasadnienie w tym zakresie, tj. to organ musi wykazać nieistnienie tej przesłanki po stronie wnioskodawcy. Każda decyzja może podlegać ponadto kontroli sądownoadministracyjnej. Nierzadkie są wypadki, w których sądy administracyjne nakazują udostępnić wnioskodawcy informację przetworzoną tylko z tego powodu, że organ w decyzji odmownej nie wykazał braku istnienia po stronie zainteresowanego przesłanki szczególnej istotności dla interesu publicznego.

Przesłanka „szczególnej istotności dla interesu publicznego” nie prowadzi zatem do pozbawienia podmiotów publicznego prawa podmiotowego do uzyskania informacji publicznej przetworzonej roszczenia o uzyskanie takiej informacji, a jedynie wskazuje na zakres ustawowego ograniczenia realizacji tego roszczenia. Ograniczenie to jest uzasadnione konstytucyjną przesłanką ochrony porządku publicznego. Nie godzi zatem w istotę prawa do informacji publicznej.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.