



Warszawa, 28 czerwca 2018 r.

**Naczelny Sąd Administracyjny**

ul. Boduena 3/5

00-011 Warszawa

sygn. I OSK 2248/16

**Opinia „amicus curiae” Fundacji Panoptykon  
w sprawie dotyczącej odmowy udostępnienia informacji publicznej dotyczącej systemu  
automatycznego rozpoznawania tablic rejestracyjnych**

Fundacja Panoptykon jest organizacją pozarządową, której statutowym celem jest ochrona praw człowieka w kontekście problemu „społeczeństwa nadzorowanego”. W swojej praktyce podczas realizacji działań statutowych wielokrotnie podejmowaliśmy działania związane z tematyką niniejszej sprawy. W związku z tym postanowiliśmy przedstawić Wysokiemu Sądowi opinię *amicus curiae* z nadzieją, że będzie ona pomocna dla sądu.

Sprawa zainicjowana została wnioskiem z dnia 2 października 2015 r. o udostępnienie informacji publicznej, który Stowarzyszenie Sieć Obywatelska Watchdog Polska złożyło do Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Wniosek dotyczył wykorzystywania przez Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego systemu automatycznego rozpoznawania tablic rejestracyjnych (w skrócie: **ARTR**). Po dwukrotnym wydaniu przez Szefa ABW decyzji odmownych, Stowarzyszenie złożyło skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego. Sąd, wyrokiem z dnia 27 maja 2016 r., sygn. II SA/Wa 214/16, oddalił skargę Stowarzyszenia. Na ten wyrok skargę kasacyjną wniosło Stowarzyszenie.

W naszej opinii pragniemy zwrócić uwagę Wysokiego Sądu na dwa zagadnienia – ustrojowe znaczenie i zasady ograniczania prawa dostępu do informacji publicznej, a także na znaczenie społecznej kontroli nad działaniem polskich służb specjalnych.

**1. Prawo dostępu do informacji publicznej i jego znaczenie w demokratycznym państwie prawnym**

Nieodłączną cechą demokratycznego państwa prawa jest zapewnienie obywatelom prawa dostępu do informacji publicznej. Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 2 lipca 2003 r. (sygn. II 837/03) „ogólną zasadą wynikającą z art. 61 Konstytucji RP jest dostęp do informacji. Wszelkie wyjątki od tej zasady powinny być formułowane w sposób wyraźny, a wątpliwości powinny przemawiać na rzecz dostępu”. Wskazana w art. 61 ust. 3 możliwość ograniczenia prawa do informacji w drodze ustawy



zwykłej niewątpliwie nie oznacza eliminacji elementów mechanizmu proporcjonalności wynikającego z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Co więcej, należy zwrócić uwagę, że relacja art. 61 ust. 1 do art. 61 ust. 3 Konstytucji RP, zakłada, iż prawo do informacji jest zasadą, wszelkie zaś wyjątki od tej zasady w postaci ograniczeń prawa do informacji interpretować należy wąsko, restrykcyjnie. Ograniczając konstytucyjne prawo jednostki, w tym prawo dostępu do informacji, sąd zobowiązany jest przeprowadzić test przewidziany w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP i zweryfikować, czy ograniczenie prawa spełnia wymogi 1) celowości, 2) konieczności oraz 3) proporcjonalności *sensu stricte*.

W kontekście relacji pomiędzy dostępem do informacji publicznej a ochroną informacji niejawnych, nie sposób przyjąć, że ujawnienie jakichkolwiek informacji o działalności podejmowanej przez Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego jest niedopuszczalne ze względu na konieczność ochrony informacji niejawnych. Dostęp do informacji publicznej służy bowiem m.in. obywatelskiej kontroli działań podejmowanych przez administrację publiczną. Przyjęcie, że informacje na temat działań służb specjalnych ze swojej istoty są niejawne podważałoby możliwość prowadzenia jakiegokolwiek kontroli społecznej nad ich działaniami. Dlatego decyzja odmawiająca udostępnienia informacji publicznej nie może być oparta na powierzchownych przesłankach i rozważaniach dotyczących sytuacji międzynarodowej czy zagrożenia terroryzmem. Ustawa o dostępie do informacji publicznej, a przede wszystkim – Konstytucja RP nie przewiduje ograniczenia prawa dostępu do informacji z takich powodów.

## **2. Dostęp do informacji publicznej jako (jedyne) narzędzie kontroli nad działalnością służb specjalnych w Polsce**

W państwach demokratycznych służby specjalne uzyskują uprawnienia do silnej ingerencji w prawa jednostki, szczególnie prawo do prywatności. Jednak ze względu na poufny i jednocześnie inwazyjny sposób realizacji tych uprawnień, ich działalność rodzi zagrożenia dla bezpieczeństwa i wolności jednostek, a także dla procesu demokratycznego. Charakterystyczny dla funkcjonowania służb specjalnych brak przejrzystości i rozliczalności, w połączeniu z wyjątkowymi uprawnieniami, pociąga za sobą wysokie ryzyko nadużywania władzy. Dlatego państwa stoją przed wyzwaniem stworzenia takich mechanizmów kontroli nad ich działalnością, by z jednej strony zapewnić legalność i proporcjonalność ingerencji w prawa podstawowe, a z drugiej – poufność działania służb i ich skuteczności w realizacji ustawowych zadań.

Dyskusja nad właściwym modelem kontroli nad funkcjonowaniem służb specjalnych toczy się w wielu państwach członkowskich Unii Europejskiej. Dyskusja ta zintensyfikowała się po ujawnieniu przez Edwarda Snowdena informacji dotyczących działania amerykańskiej Agencji Bezpieczeństwa Narodowego. Informacje te w sposób bezprecedensowy uwidocznily możliwą głębokość i skalę ingerencji w prawo do prywatności w kontekście wykorzystywania nowych technologii. Rozwój technologiczny umożliwił bowiem zmianę paradygmatu pracy służb wywiadowczych od opartego na zindywidualizowanych działaniach do monitorowania i analizowania na masową skalę informacji o wszystkich obywatelach.

Powyższe rozważania widoczne są na poziomie Unii Europejskiej. W dokumencie roboczym nr 5<sup>1</sup> w sprawie demokratycznej kontroli nad służbami wywiadowczymi państw członkowskich Komisja Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych Parlamentu Europejskiego wskazała,

---

<sup>1</sup> [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/libe/dt/1014/1014219/1014219pl.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/libe/dt/1014/1014219/1014219pl.pdf)



że rozwiązaniem opisanych wyżej problemów powinno być zwiększenie przejrzystości. Co prawda zdaniem Komisji zapewnienie pełnej przejrzystości w tym obszarze nie jest możliwe, bowiem „służby wywiadowcze mają skłonność do nadmiernej lub nawet obsesyjnej dbałości o zachowanie tajemnicy”. Niemniej w sugerowanych rozwiązaniach Komisja wskazuje na konieczność zwiększenia przejrzystości działania służb – zdaniem Komisji kryteria w tym zakresie można opracować na podstawie ogólnej zasady dostępu do informacji i tzw. zasad z Tshwane.

Zasady z Tshwane nie mają oczywiście wiążącego charakteru, niemniej m.in. Komisja wskazuje na nie, jako na swojego rodzaju wskazówki interpretacyjne dotyczące zakresu transparentności działania służb specjalnych. Zasady z Tshwane, czyli Globalne zasady dotyczące bezpieczeństwa narodowego i prawa do informacji<sup>2</sup> zostały przyjęte 12 czerwca 2013 r. i stanowią zbiór wskazań(wskazówek?) dla podmiotów uczestniczących w tworzeniu oraz stosowaniu przepisów dotyczących relacji pomiędzy działaniami podejmowanymi ze względów bezpieczeństwa narodowego oraz dostępem do informacji.

Zgodnie z zasadą 4 lit. c Zasad „organ publiczny nie może ograniczyć się do wskazania, że istnieją ryzyko uszczerbku [*bezpieczeństwa narodowego*]; organ ma obowiązek przedstawić szczegółowe, konkretne powody uzasadniającego jego twierdzenia” [uzasadniające odmowę udostępnienia informacji]. Koresponduje to z zasadą 27, zgodnie z którą sąd weryfikujący odmowę udostępnienia informacji ze względu na bezpieczeństwo narodowe, powinien mieć możliwość dostępu do tych informacji i analizy, czy odmowa ujawnienia jest uzasadniona. „Sąd nie powinien rutynowo odrzucać sprzeciwu wobec odmowy ujawnienia informacji bez zapoznania się z informacjami objętymi odmową”.

Autorzy Zasad z Tshwane stanęli na stanowisku, że dostęp do informacji umożliwia kontrolę działania państwa, pozwala na ochronę przed nadużyciami ze strony funkcjonariuszy, ale też pozwala opinii publicznej odgrywać pewną rolę w określaniu kierunków polityki państwa. Tym samym dostęp do informacji stanowi „**jeden z kluczowych elementów rzeczywistego bezpieczeństwa narodowego – demokratycznego uczestnictwa i rozsądnego formułowania polityki publicznej**”. Nie kwestionując zatem faktu, że niekiedy zapewnienie bezpieczeństwa i najpełniejszej realizacji praw człowieka wymaga ograniczenia dostępu do informacji publicznej, autorzy Zasad zwracają uwagę, że możliwość społecznej kontroli działania służb specjalnych **także stanowi element bezpieczeństwa narodowego**.

Powyższe rozważania należy przełożyć na grunt krajowy. Z jednej strony, jak wskazuje m.in. Raport o stanie bezpieczeństwa w Polsce w 2016 r.<sup>3</sup>, poziom bezpieczeństwa w Polsce systematycznie rośnie. Także w kontekście zagrożeń o charakterze terrorystycznym raport wskazuje, że „mimo podwyższonego poziomu zagrożenia zamachami terrorystycznymi na świecie, w tym w części państw Europy Zachodniej, i zaangażowania Polski w działania w ramach międzynarodowych koalicji antyterrorystycznych, zagrożenie terrorystyczne w Polsce utrzymywało się w 2016 roku na stosunkowo niskim poziomie”. Warto dodać, że raport przygotowywany został przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji na podstawie informacji MSWiA oraz Komendy Głównej Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Generalnego Inspektora Informacji Finansowej oraz Służby Celno-Skarbowej.

Z drugiej zaś strony uprawnienia służb specjalnych do prowadzenia działań ingerujących w prawa człowieka są systematycznie zwiększane. W tym kontekście warto wspomnieć m.in. ustawę o zmianie

<sup>2</sup> Zasady z Tshwane powstały w efekcie współpracy organizacji pozarządowych, ośrodków akademickich i niezależnych ekspertów, dostępne są pod adresem: <http://www.sygnaLista.pl/wp-content/uploads/2015/01/Zasady-z-Tshwane.pdf>

<sup>3</sup> Raport dostępny pod adresem:

<http://www.bip.mswia.gov.pl/download/4/31673/RaportostaniebezpieczenstwawPolscew2016roku.pdf>



ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw z 15 stycznia 2016 r., która stała się przedmiotem oceny ze strony Komisji Weneckiej<sup>4</sup>. Innym przykładem wzmocnienia uprawnień służb jest ustawa z 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych, która umożliwiła Szefowi Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego m.in. prowadzenie czynności analogicznych do kontroli operacyjnej bez konieczności uzyskiwania zgody sądu (por. art. 9 ustawy o działaniach antyterrorystycznych).

Stopniowemu wzrostowi uprawnień ABW nie towarzyszy natomiast wzmocnienie uprawnień kontrolnych nad wykorzystaniem przysługujących służbie uprawnień. Brak takich narzędzi stał się m.in. przedmiotem wniosków Rzecznika Praw Obywatelskich do Trybunału Konstytucyjnego – Rzecznik podważył zgodność z Konstytucją m.in. wspomnianych wyżej ustaw (o zmianie ustawy o Policji oraz o działaniach antyterrorystycznych). Z racji na wątpliwości dotyczące składu orzekającego wyznaczonego do rozpatrzenia obu wniosków Rzecznika, zostały one wycofane z Trybunału.

W powyższej sytuacji w naszej ocenie rośnie znaczenie dostępu obywateli i organizacji społecznych do informacji publicznej na temat działania służb specjalnych.

### 3. Wnioski

Prawo dostępu do informacji publicznej jest niezwykle istotnym i ważnym uprawnieniem, jednym z podstawowych praw człowieka zagwarantowanym zarówno na poziomie prawa międzynarodowego i wspólnotowego, a także krajowego. Jego rola w kontekście służb specjalnych jest tym większa, im istnieje większe ryzyko ingerencji służb specjalnych w prawa jednostki, zwłaszcza za pomocą narzędzi służących masowemu zbieraniu informacji.

Zdaniem Fundacji Panoptykon ograniczenie w dostępie do informacji publicznej powinno być traktowane jako wyjątek od generalnej zasady dostępności. Wyjątki powinny być interpretowane zawężająco, na korzyść żądającego udostępnienia informacji publicznej.

W imieniu Fundacji Panoptykon

---

Katarzyna Szymielewicz

Prezesa

#### Załącznik:

1. statut Fundacji Panoptykon

---

<sup>4</sup> Opinia dostępna pod adresem: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2016\)012-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2016)012-e)