
ORZECZNICTWO

1.

**Nakaz zachowania przepisów o ochronie informacji niejawnych przy
wydawaniu decyzji o objęciu danej osoby ochroną Służby Ochrony Państwa,
a prawo do informacji publicznej**

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego
z dnia 28 lutego 2025 r.
III OSK 7360/21

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Sędzia NSA Zbigniew Ślusarczyk (spr.)
Sędzia NSA Ewa Kwiecińska
Sędzia WSA (del.) Mariusz Kotulski

po rozpoznaniu w dniu 28 lutego 2025 r. na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej skargi kasacyjnej K. J. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 23 czerwca 2021 r. sygn. akt II SA/Wa 3/21 w sprawie ze skargi K. J. na decyzję Komendanta Służby Ochrony Państwa z dnia 11 grudnia 2020 r. nr 392/kadr/2020 w przedmiocie odmowy udostępnienia informacji publicznej

oddala skargę kasacyjną

Uzasadnienie

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z 23 czerwca 2021 r. sygn. akt II SA/Wa 3/21, na podstawie art. 151 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325 z późn. zm.) dalej „p.p.s.a.” oddalił skargę K. J. na decyzję Komendanta Służby Ochrony Państwa z 11 grudnia 2020 r. nr 392/kadr/2020 w przedmiocie odmowy udostępnienia informacji publicznej.

W uzasadnieniu wyroku Sąd I instancji wskazał, że wnioskiem z 27 października 2020 r. skarżący zwrócił się do organu z wnioskiem o udo-

stępnienie informacji publicznej w postaci wskazania imienia i nazwiska osoby ochranianej, przewożonej w samochodzie służbowym, który w dniu 27 października 2020 r. na pl. Unii Lubelskiej w Warszawie miał kolizję z tramwajem. Zaskarżoną decyzją odmówiono skarżącemu udostępnienia informacji publicznej, z uwagi na ograniczenie dostępu do informacji w zakresie i na zasadach określonych w przepisach o ochronie informacji niejawnych oraz o ochronie innych tajemnic ustawowo chronionych (art. 5 ust. 1 ustawy z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, Dz. U. z 2020 r. poz. 2176; dalej: „u.d.i.p.”). Sąd oddalając skargę podzielił stanowisko organu, iż w sprawie zaistniały przesłanki odmowy udostępnienia żądanej informacji. Zwrócił uwagę, że do zadań Służby Ochrony Państwa (dalej także jako „SOP”) należy m.in. ochrona „innych osób ze względu na dobro państwa” - art. 3 pkt 1 lit. d ustawy z 8 grudnia 2017 r. o Służbie Ochrony Państwa (Dz. U. z 2021 r. poz. 575; dalej: „ustawa o SOP”). Jednocześnie art. 4 ust. 1 ustawy o SOP nakłada na ministra właściwego do spraw wewnętrznych obowiązek zapewnienia niejawności danych zawartych w decyzji o objęciu konkretnej osoby ochroną Służby Ochrony Państwa. Ujawnienie tożsamości osoby podlegającej ochronie SOP prowadziłoby do ujawnienia informacji niejawnych, a nieuprawnione ujawnienie, czy określona osoba została objęta ochroną, może mieć szkodliwy wpływ na wykonywanie przez Służbę Ochrony Państwa zadań w zakresie bezpieczeństwa publicznego. Jednocześnie Sąd I instancji nie podzielił twierdzeń skarżącego, jakoby upublicznienie danych „innych osób” wzmocniłoby ich bezpieczeństwo. Sąd podkreślił konieczność wyważenia wartości w postaci dostępu do informacji publicznej oraz ochrony porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa.

Skargę kasacyjną wniósł skarżący, zaskarżając powyższy wyrok w całości. Zarzucił naruszenie przepisów prawa materialnego, tj.:

1. art. 5 ust. 1 u.d.i.p. w zw. z art. 63 pkt 1 ustawy o SOP, oraz art. 31 ust. 3 oraz art. 61 ust. 3 Konstytucji RP - przez ich błędną wykładnię, polegającą na uznaniu, że zasadne i prawidłowe jest ograniczenie prawa do informacji publicznej ze względu na konieczność ochrony form i metod realizacji zadań Służby Ochrony Państwa, z uwagi na treść art. 4 ust. 1 ustawy o SOP,
2. art. 5 ust. 1 u.d.i.p. i art. 16 ust. 1 u.d.i.p. w zw. z art. 4 ust. 1, art. 3 pkt 1 lit. d, art. 4 ust. 4 i 5 ustawy o SOP oraz w zw. z art. 1 ust. 1, art. 5 ust. 1-4 i art. 6 ust. 1 ustawy z 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 742; dalej „u.o.i.n.”) w zw. z art. 61

ust. 1 i 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP - przez ich błędną wykładnię, polegającą na niezasadnym przyjęciu, iż ogólne odesłanie do u.o.i.n. zawarte w ustawie o SOP stanowi wystarczającą podstawę do ograniczenia konstytucyjnego prawa do informacji w kontekście równie konstytucyjnego obowiązku wagi wartości konstytucyjnych przy dokonywaniu wszelkich ograniczeń praw i wolności.

W oparciu o tak sformułowane zarzuty skarżący wniósł o uchylenie wyroku w całości i rozpoznanie sprawy co do istoty przez uchylenie zaskarżonej decyzji w całości i orzeczenie w przedmiocie kosztów. Wniósł także o zasądzenie kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego przez radcę prawnego, wedle norm przepisanych.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej podniósł, że ograniczenie prawa do informacji publicznej, o którym mowa w art. 5 ust. 1 u.d.i.p., musi mieć charakter proporcjonalny. Dyrektywa szerokiego traktowania konstytucyjnych praw i wolności, a wąskiej wykładni wyjątków od tychże praw, prowadzi do niedopuszczalności ograniczenia prawa do informacji z uwagi na inny cel, niż ochronę informacji niejawnych. W ocenie skarżącego wyrok Sądu I instancji pomija okoliczność, że żądana informacja dotycząca osoby przewożonej w samochodzie służbowym, została już ujawniona na gruncie licznych doniesień medialnych. Tym samym ujawnienie nazwiska przez organ w żaden sposób nie wpłynęłoby na bezpieczeństwo publiczne.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną organ podtrzymał dotychczasowe stanowisko.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Stosownie do art. 183 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 935) zwanej dalej p.p.s.a., Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, biorąc pod rozwagę z urzędu jedynie nieważność postępowania. W rozpoznawanej sprawie nie zachodzi żadna z okoliczności skutkujących nieważnością postępowania, o jakich mowa w art. 183 § 2 p.p.s.a. i nie zachodzi żadna z przesłanek, o których mowa w art. 189 p.p.s.a., które Naczelny Sąd Administracyjny rozważa z urzędu dokonując kontroli zaskarżonego skargą kasacyjną wyroku. W tych okolicznościach w sprawie badaniu podlegały wyłącznie zarzuty podniesione w skardze kasacyjnej na uzasadnienie przytoczonych podstaw kasacyjnych.

Na wstępie należy także wyjaśnić, że w skardze kasacyjnej zarzucono

tylko naruszenie prawa materialnego, natomiast nie podniesiono zarzutów naruszenia przepisów postępowania. Zarzuty naruszenia przepisów postępowania służą m.in. kwestionowaniu ustaleń i ocen w zakresie stanu faktycznego sprawy, co oznacza, że brak zarzutów naruszenia przepisów postępowania czy też ich nieskuteczność powoduje, że Naczelny Sąd Administracyjny w procesie kontroli instancyjnej przyjmuje, jako niezakwestionowany punkt odniesienia, stan faktyczny i jego ocenę przyjęte przez sąd pierwszej instancji. Taki stan rzeczy ma miejsce w niniejszej sprawie. Dlatego bezskuteczna jest argumentacja zawarta w punkcie 5 uzasadnienia skargi kasacyjnej oparta na okoliczności ujawnienia w mediach nazwiska osoby przewożonej w samochodzie służbowym SOP. Okoliczność ta nie była przedmiotem ustaleń i ich oceny przez organ i Sąd I instancji. Zatem nie miała ona wpływu na ocenę zasadności ograniczenia prawa dostępu do informacji żądanej we wniosku skarżącego z 27 października 2020 r.

Nieprzypisanie poszczególnych wywodów uzasadnienia skargi kasacyjnej do konkretnego zarzutu podniesionego w skardze kasacyjnej, oraz konstrukcja tych zarzutów powoduje konieczność łącznego odniesienia się do nich. W obydwu zarzutach wskazano na błędną wykładnię art. 5 ust. 1 u.d.i.p. w związku ze zlepkim przepisów Konstytucji RP (art. 61 ust. 1 i 3, art. 31 ust. 3), ustawy o Służbie Ochrony Państwa (art. 3 pkt 1 lit. d), art. 4 ust. 1, art. 4 ust. 4 i 5, art. 63 pkt 1), ustawy o ochronie informacji niejawnych (art. 1 ust. 1, art. 5 ust. 1-4, art. 6 ust. 1) oraz ustawy o dostępie do informacji publicznej (art. 16 ust. 1). Tymczasem Sąd I instancji w zaskarżonym wyroku nie dokonał wykładni art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, art. 4 ust. 4 i 5 i art. 63 pkt 1 ustawy o służbie Ochrony Państwa, art. 1 ust. 1, art. 5 ust. 1-4 i art. 6 ust. 1 ustawy o ochronie informacji niejawnych oraz art. 16 ust. 1 u.d.i.p. Zatem nie mógł ich naruszyć przez ich błędną wykładnię.

Odnosząc się do zarzutów naruszania art. 5 ust. 1 u.d.i.p. art. 3 pkt 1 lit. d i art. 4 ust. 1 ustawy o Służbie Ochrony Państwa oraz art. 61 ust. 1 i 3 Konstytucji RP Naczelny Sąd Administracyjny stwierdza, że w całości podziela wykładnię tych przepisów przedstawioną przez Sąd I instancji.

Art. 61 ust. 1 zd. 1 Konstytucji RP stanowi, że obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo dostępu do informacji publicznej jest jednym z najważniejszych praw w katalogu praw obywatelskich i politycznych. Ma służyć tworzeniu społeczeństwa obywatelskiego, przez zwiększanie transparentności w działaniach władzy publicznej, chronić i

umacniać zasady obowiązujące w demokratycznym państwie prawa, wreszcie zapewniać społeczną kontrolę nad działaniami organów władzy publicznej. Przejrzystość procesu decyzyjnego umacnia demokratyczny charakter instytucji oraz zaufanie obywateli do administracji. Sąd I instancji w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku powołał przepis art. 61 ust. 1 Konstytucji gwarantujący prawo obywateli do informacji publicznej, wskazując zarazem, że przepis ten należy stosować łącznie z ust. 3 tego artykułu, zgodnie z którym dopuszczalne jest ograniczenie konstytucyjnego prawa dostępu do informacji publicznej, gdy jest to konieczne ze względu na ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa. Ograniczenia te zostały także wskazane w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP a mianowicie, że mogą być ustalone tylko w ustawie i tylko wtedy gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, przy czym ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Ważne jest aby działalność służb ochrony państwa podlegała społecznej kontroli w obszarach, które nie ograniczają możliwości ich skutecznego działania i nie dotyczą konkretnych prowadzonych postępowań, stosowanych w nich metod operacyjnych czy też danych funkcjonariuszy będących pracownikami konkretnych służb. Nie sposób równocześnie zaprzeczyć, że nie mogą podlegać ujawnieniu informacje, których ujawnienie groziłoby porządkowi i bezpieczeństwu publicznemu lub narażało na szwank działania organów chroniących te wartości.

Jak to już stwierdził Sąd I instancji prawo do informacji publicznej nie jest prawem absolutnym. Stosownie do przepisów art. 61 ust. 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji ograniczenie prawa do informacji, może nastąpić w drodze ustawy ze względu na dobra wskazane w tych przepisach m.in. ze względu na bezpieczeństwo publiczne, porządek publiczny. Dlatego Sąd I instancji odwołał się do przepisów ustawowych, które współwyznaczają zakres prawa do informacji publicznej. Są to przepisy art. 5 ust. 1 u.d.i.p. w zw. z art. 4 ust. w zw. z art. 3 pkt 1 lit. d ustawy o Służbie Ochrony Państwa. Zdaniem NSA, Sąd pierwszej instancji prawidłowo zastosował przepisy Konstytucji, wyjaśnił na czym polegają przewidziane w ustawie zasadniczej odstępstwa od zasady udzielania informacji publicznej, mające zastosowanie w niniejszej sprawie. Rozważył także kolizję wartości konstytucyjnych tj. prawa do informacji publicznej o działalności Służby Ochrony Państwa oraz spraw dotyczących ochrony porządku publicznego i bezpieczeństwa państwa w szczególności ochrony form i metod realizacji zadań SOP. Sąd słusznie uznał, że przeważają te drugie wartości tj. ochrony

porządku publicznego i bezpieczeństwa państwa. Za słusnością takiego stanowiska przemawiają okoliczności wskazane przez Sąd a dotyczące zadań SOP związanych z ochroną osób ze względu na dobro państwa (art. 3 pkt d) ustawy o Służbie Ochrony Państwa). Jawność (transparentność) funkcjonowania organów władzy publicznej nie może być utożsamiana z jawnością danych osób ochranianych i używanych przez służbę specjalną metod i środków technicznych, w ramach wykonywania zadań ustawowych. To, że skarżący nie podziela tego stanowiska w żadnym razie nie świadczy o naruszeniu przez Sąd powołanych wyżej przepisów Konstytucji.

Z punktu widzenia demokratycznego państwa prawnego oraz społeczeństwa obywatelskiego niezwykle istotnym jest, aby działalność służb specjalnych, podlegała społecznej kontroli w obszarach, które nie ograniczają możliwości ich skutecznego działania i nie dotyczą konkretnych prowadzonych postępowań, czy też stosowanych w nich metod operacyjnych. Sąd kasacyjny ma jednocześnie świadomość specyfiki zadań wykonywanych przez Służbę Ochrony Państwa do których m.in. należy ochrona najważniejszych osób w państwie. W tego rodzaju sprawach najważniejsze jest zatem wytyczenie precyzyjnej granicy między informacjami publicznymi, które mogą być ujawnione i tymi, które ze względów ważniejszych niż prawo do informacji powinny być chronione. Stąd stosowanie przepisów ustawy o ochronie informacji niejawnych wymaga wykładni celowościowej i ustalenia w jej drodze, czy ujawnienie żądanych we wniosku informacji może zagrazić interesom państwa, porządkowi prawnemu, bezpieczeństwu funkcjonariuszy albo bezpieczeństwu prowadzonych przez nich operacji (por. wyrok NSA z dnia 1 października 2010 r., sygn. akt I OSK 1149/10).

Zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu w zakresie i na zasadach określonych w przepisach o ochronie informacji niejawnych oraz o ochronie innych tajemnic ustawowo chronionych. Stosownie do treści art. 4 ust. 1 ustawy o Służbie Ochrony Państwa Minister właściwy do spraw wewnętrznych, z zachowaniem przepisów o ochronie informacji niejawnych, podejmuje decyzję o objęciu ochroną osób, ze względu na dobro państwa. Nie budzi wątpliwości Naczelnego Sądu Administracyjnego, że wskazane w tym przepisie rozstrzygnięcia ministra w tych sprawach zawsze opatrzone są odpowiednią klauzulą niejawności. Pogląd taki nie jest kwestionowany w orzecznictwie i literaturze.

Jak to prawidłowo przyjęli organ i Sąd I instancji przepis art. 4 ust. 1 wskazanej ustawy nakłada na ministra właściwego do spraw wewnętrznych

obowiązek zapewnienia niejawności danych zawartych w decyzji o objęciu konkretnej osoby ochroną Służby Ochrony Państwa. Ustawodawca, nakazując ministrowi zachowanie przepisów o ochronie informacji niejawnych przy wydawaniu decyzji o objęciu danej osoby ochroną Służby Ochrony Państwa, niewątpliwie kierował się koniecznością zapewnienia bezpieczeństwa takiej osobie. Ujawnienie wnioskowanej informacji, tj. danych osoby objętej ochroną Służby Ochrony Państwa na mocy okluzulowanej decyzji ministra właściwego do spraw wewnętrznych, prowadziłoby do ujawnienia informacji niejawnych. Trudno zatem nie zgodzić się z Komendantem SOP, iż nieuprawnione ujawnienie, czy określona osoba została objęta ochroną, może mieć szkodliwy wpływ na wykonywanie przez Służbę Ochrony Państwa zadań w zakresie bezpieczeństwa publicznego. Ten szkodliwy wpływ przejawia się przede wszystkim w prawdopodobnym obniżeniu skuteczności podejmowanych przez tę formację działań, co w konsekwencji może wpłynąć na ważne aspekty bezpieczeństwa wewnętrznego państwa. Omawiana regulacja ma charakter bezwzględnie obowiązujący i teza skarżącego, iż upublicznienie danych tych „innych osób” wręcz wzmocniłoby ich bezpieczeństwo, jest nie do przyjęcia. Skoro decyzja o objęciu ochroną Służby Ochrony Państwa osoby, o której mowa w art. 3 pkt 1 lit. d ustawy o SOP, jest wydawana w oparciu o przepisy u.o.i.n., to nie jest możliwe ujawnienie treści takiej decyzji, w tym imienia i nazwiska osoby ochranianej (czego domaga się skarżący) bez formalnego zniesienia klauzuli tajności. W przeciwnym wypadku doszłoby do naruszenia art. 8 u.o.i.n.

W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego nieuprawnione ujawnienie informacji w zakresie ochranianych osób spowodowałoby lub mogłoby spowodować szkody dla Rzeczypospolitej Polskiej albo byłoby z punktu widzenia jej interesów niekorzystne - art. 1 ust. 1 ustawy o ochronie informacji niejawnych, co pozwala uznać takie informacje za podlegające reżimowi przewidzianemu dla ochrony informacji niejawnych, nawet bez względu na to czy takiej informacji nadano klauzulę tajności. Udostępnienie tych informacji byłoby zagrożeniem realnym, stanowiącym możliwość wyrządzenia określonej w ustawie o ochronie informacji niejawnych szkody i z dużym prawdopodobieństwem zagroziłoby realizacji ustawowych zadań SOP. Informacje dotyczące osób ochranianych i czy ta ochrona miała odbywać się w określonym miejscu i w określny sposób i dacie, pozwalają bowiem na sformułowanie wniosków dotyczących nie tylko form i metod realizacji zadań tej służby ale stanowiłoby też realne niebezpieczeństwo dla osób ochranianych.

Z przedstawionych wyżej powodów niezasadne okazały się podniesione w skardze kasacyjnej zarzuty naruszania przepisów prawa materialnego.

Mając na uwadze powyższe wywody, Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że skarga kasacyjna nie zawiera usprawiedliwionych podstaw, dlatego na mocy art. 184 p.p.s.a. ją oddalił.