

8.**Warunek materialny objęcia określonych danych klauzulą informacji niejawnych**

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego
z dnia 3 lutego 2021 r.
III OSK 4908/21

Naczelnny Sąd Administracyjny w składzie:

Sędzia NSA Przemysław Szustakiewicz (spr.)
Sędzia NSA Rafał Stasikowski
Sędzia del. WSA Mariusz Kotulski

po rozpoznaniu w dniu 3 lutego 2022 r. na posiedzeniu niejawnym w Izbie Ogólnoadministracyjnej skargi kasacyjnej Ministra Obrony Narodowej od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 23 listopada 2020 r., sygn. akt II SA/Wa 1187/20 w sprawie ze skargi Stowarzyszenia (...) na decyzję Ministra Obrony Narodowej z dnia (...) kwietnia 2020 r., nr (...) w przedmiocie odmowy udostępnienia informacji publicznej

oddala skargę kasacyjną

Uzasadnienie

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyrokiem z dnia 23 listopada 2020 r., sygn. akt II SA/Wa 1187/20, po rozpoznaniu sprawy ze skargi Stowarzyszenia (...), uchylił decyzję Ministra Obrony Narodowej z dnia (...) kwietnia 2020 r., nr (...) MON w przedmiocie odmowy udostępnienia informacji publicznej. W uzasadnieniu wskazano na następujący stan faktyczny i prawny sprawy:

Wnioskiem z dnia 31 sierpnia 2016 r., złożonym za pośrednictwem poczty elektronicznej, Stowarzyszenie (...) wystąpiło do Ministra Obrony Narodowej z wnioskiem o udostępnienie informacji

publicznej poprzez udostępnienie:

1. "informacji o łącznych kosztach, jakie poniesiono w związku z organizacją spotkania szefów państw NATO w lipcu 2016 r. poprzez podanie kwoty, przedmiotu wydatku, strony umowy/usługodawcy", a także
2. "raportu, jaki został przekazany Premier RP, o jakim mowa w tym artykule: <http://www.rp.pl/Polityka/308299898-Ile-koszt-owal-lipcowy-szczyt-NATO.html\#ap-1>".

W wyniku rozpatrzenia powyższego wniosku, Minister Obrony Narodowej, działając na podstawie art. 16 ust. 1 i ust. 2 pkt 2 oraz art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2019 r. poz. 1429 z późn. zm., dalej "u.d.i.p.") w związku z art. 5 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r. poz. 742, dalej "u.o.i.n."), decyzją z dnia (...) października 2016 r., nr (...) odmówił stronie skarżącej udostępnienia żądanych informacji.

Minister Obrony Narodowej, po rozpoznaniu wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, decyzją z dnia (...) listopada 2016 r., nr (...) utrzymał w mocy swoją decyzję z dnia (...) października 2016 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 6 października 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 109/17, stwierdził nieważność zarówno zaskarżonej decyzji Ministra Obrony Narodowej z dnia (...) listopada 2016 r., jak i poprzedzającej ją decyzji tego organu z dnia (...) października 2016 r. W uzasadnieniu wyroku Sąd zauważył, że wniosek Stowarzyszenia, przesłany drogą elektroniczną, zawierał braki formalne w postaci braku podpisu wnioskodawcy, które uniemożliwiały jego rozpatrzenie w formie decyzji, a zatem w formie przewidzianej w k.p.a. Przed wydaniem spornej decyzji Minister Obrony Narodowej powinien, zgodnie z art. 16 ust. 2 u.d.i.p. oraz na podstawie art. 64 § 2 w zw. z art. 63 § 3 i § 3a pkt 1 k.p.a., wezwać stronę skarżącą do usunięcia braków formalnych wniosku poprzez jego własnoręczne podpisanie bądź opatrzenie tego wniosku bezpiecznym podpisem elektronicznym, w terminie 7 dni od dnia otrzymania wezwania z pouczeniem, że nieusunięcie braków

formalnych wniosku spowoduje pozostawienie wniosku bez rozpoznania. W konsekwencji, Sąd uznał, że skoro organ obowiązku tego nie dochował i po rozpatrzeniu sprawy wydał decyzję w trybie art. 16 ust. 1 u.d.i.p., to w istocie rozpatrzył wniosek dotknięty wadą w postaci braku podpisu wnioskodawcy. Wniosek taki nie mógł wywołać skutku prawnego w postaci wszczęcia postępowania, które można było zakończyć wydaniem decyzji administracyjnej.

Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia 14 listopada 2019 r., sygn. akt I OSK 692/18, oddalił skargę kasacyjną, podziеляjąc w pełni pogląd wyrażony w wyroku Sądu pierwszej instancji.

W związku z prawomocnym wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 6 października 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 109/17, Minister Obrony Narodowej, działając na podstawie art. 64 § 2 k.p.a., pismem z dnia 20 lutego 2020 r. wezwał Stowarzyszenie do uzupełnienia braku formalnego wniosku z dnia 31 sierpnia 2016 r. poprzez przesłanie, w terminie 7 dni od otrzymania pisma, własnoręcznie podpisanego wniosku albo wniosku zawierającego podpis elektroniczny za pośrednictwem platformy ePUAP. W dniu 7 kwietnia 2020 r., Stowarzyszenie, za pośrednictwem platformy ePUAP uzupełniło brak formalny.

Rozpatrując wniosek Stowarzyszenia, organ ustalił, że informacje o kosztach związanych z przygotowaniem i organizacją Szczytu NATO, który odbył się w 2016 r. w Warszawie, zostały podane do publicznej wiadomości w artykule zamieszczonym na stronie internetowej Ministerstwa Obrony Narodowej pod adresem: <https://archiwum2019.mon.gov.pl/aktualnosci/artykul/nainowsze/pods-umowanieprzeprowadzonych-przygotowan-92017-04-12/> i ukształtowały się na poziomie 178 mln złotych.

Z kolei, jeśli chodzi o Raport, Minister potwierdził wcześniejsze ustalenia, że jest on przygotowany w formie Sprawozdania Końcowego Przewodniczącego Międzyresortowego Zespołu ds. Przygotowywania Szczytu Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego w Rzeczypospolitej Polskiej w 2016 r., który został objęty klauzulą "poufne".

Mając na uwadze powyższe ustalenia, w piśmie z dnia 22 kwiet-

nia 2020 r., nr (...), organ poinformował Stowarzyszenie, że koszty związane z przygotowaniem i organizacją Szczytu NATO w 2016 r. ukształtowały się na poziomie 178 mln złotych, dodając jednocześnie, iż towary i usługi zamawiane były przez różne jednostki organizacyjne resortu obrony narodowej, a także przez inne resorty. Ponadto, podał, że na wskazany we wniosku adres Stowarzyszenia zostanie wysłana decyzja o odmowie udostępnienia Sprawozdania Końcowego Przewodniczącego Międzyresortowego Zespołu ds. Przygotowywania Szczytu Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego w Rzeczypospolitej Polskiej w 2016 r.

W związku z powyższym, Minister Obrony Narodowej, działając na podstawie art. 16 ust. 1 i ust. 2 pkt 2 oraz art. 5 ust. 1 u.d.i.p. w związku z art. 5 ust. 3 i ust. 4 u.o.i.n., decyzją z dnia (...) kwietnia 2020 r., nr (...), odmówił Stowarzyszeniu udostępnienia informacji publicznej w postaci raportu, tj. Sprawozdania Końcowego Przewodniczącego Międzyresortowego Zespołu ds. Przygotowywania Szczytu Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego w Rzeczypospolitej Polskiej w 2016 r.

W uzasadnieniu decyzji Minister wskazał, że sporne Sprawozdanie Końcowe jest dokumentem niejawnym, w rozumieniu art. 5 u.o.i.n. i zgodnie z art. 5 ust. 3 tej ustawy, zostało oznaczone klauzulą "poufne" z uwagi na dołączone do niego załączniki. Po ich odłączeniu sporne Sprawozdanie jest nadal dokumentem niejawnym o klauzuli "zastrzeżone", co w konsekwencji oznacza, że podlega ustawowej ochronie na podstawie art. 5 ust. 4 u.o.i.n. W tej sytuacji, Minister uznał, że udostępnienie spornego dokumentu podlega ustawowemu ograniczeniu, na podstawie art. 5 ust. 1 u.d.i.p., zgodnie z którym, 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. Nadto organ zauważył, że zakaz udostępniania informacji niejawnych, jako objętych tajemnicą, jest jednoznacznie wyrażony w art. 5 ust. 1 u.d.i.p. i nie jest dopuszczalne konstruowanie jakichkolwiek domniemań na rzecz jego istnienia, co - w ocenie organu - wskazuje, że stosownie do treści tego przepisu, 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. Zdaniem organu, regulacja ta stanowi wyjątek od zasady jawności spraw publicznych, a więc winna być interpretowana ściśle.

Minister Obrony Narodowej wskazał ponadto na przepis art. 8 pkt 1 u.o.i.n., w myśl którego informacje niejawne, którym nadano określoną klauzulę tajności, mogą być udostępnione wyłącznie osobie uprawnionej, zgodnie z przepisami ustawy dotyczącymi dostępu do określonej klauzuli tajności.

Powołując się z kolei na art. 2 pkt 2 u.o.i.n., organ zauważył, że "rękojmią zachowania tajemnicy" jest zdolność osoby do spełnienia ustawowych wymogów dla zapewnienia ochrony informacji niejawnych przed ich nieuprawnionym ujawnieniem, stwierdzona w wyniku przeprowadzenia postępowania sprawdzającego.

Organ przywołał ponadto brzmienie art. 4 ust. 1 u.o.i.n., zgodnie z którym, informacje niejawne mogą być udostępnione wyłącznie osobie dającej rękojmię zachowania tajemnicy i tylko w zakresie niezbędnym do wykonywania przez nią pracy lub pełnienia służby na zajmowanym stanowisku albo wykonywania czynności zleconych.

Mając na względzie powyższe przepisy, Minister uznał, że zachodziła podstawa do podjęcia decyzji o odmowie udostępnienia Stowarzyszeniu żądanych informacji. Organ uznał bowiem, że sporny dokument, objęty wnioskiem, może być udostępniony wyłącznie osobie uprawnionej, zgodnie z przepisami ustawy dotyczącymi dostępu do informacji niejawnych. Mając powyższe na względzie organ stwierdził, że przyznanie określonym informacjom klauzuli tajności pozbawia możliwość udostępnienia tych informacji w trybie u.d.i.p. W tej sytuacji, organ uznał, że zaklasyfikowanie informacji, jako niejawnych, w rozumieniu u.o.i.n., stanowi wystarczający powód do odmowy udzielenia informacji.

Powyższa decyzja stała się przedmiotem skargi Stowarzyszenia.

W odpowiedzi na skargę Minister Obrony Narodowej wniósł o jej oddalenie, podtrzymując swoje dotychczasowe stanowisko wyrażone w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji.

Powołanym na wstępie wyrokiem, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, działając na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. c ustawy z dnia 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."), uznał, że Minister Obrony Narodowej, wydając sporną decyzję, dopuścił się - mogącego mieć zasadniczy wpływ na wynik sprawy - naruszenia przepisów procedury administracyjnej, a w szczególności art. 7, art. 77 § 1, art. 80 k.p.a., a także art. 107 § 3 k.p.a. w związku z art. 16 ust. 2 u.d.i.p., z uwagi na niedostateczne wyjaśnienie w uzasadnieniu decyzji, dlaczego uznał, że zachodzi przesłanka ograniczająca dostęp do informacji publicznej, o której mowa w art. 5 ust. 1 u.d.i.p., a przede wszystkim, z uwagi na brak podjęcia jakiegokolwiek próby wykazania w sposób należyty, a więc dający możliwość sądowej weryfikacji, czy zachodzą stosowne przesłanki materialne do uznania, że informacja, o którą wnioskowało Stowarzyszenie, jest prawidłowo chroniona, w rozumieniu art. 5 ust. 3 i ust. 4 u.o.i.n.

Sąd uznał, że w konsekwencji wskazanego powyżej istotnego uchybienia, Minister Obrony Narodowej, odmawiając stronie skarżącej udostępnienia wnioskowanej informacji publicznej, nie dokonał prawidłowych ustaleń w zakresie zaistnienia przesłanek zastosowania art. 16 ust. 1 w związku z art. 5 ust. 1 u.d.i.p. Tym samym, Sąd stwierdził, że Minister Obrony Narodowej, wydając sporną decyzję, dopuścił się w powyższym zakresie istotnego naruszenia zasady praworządności wyrażonej w przepisach art. 6 i art. 7 in principio k.p.a. oraz art. 7 Konstytucji RP.

Zdaniem Sądu, zarówno naruszenie powołanych wyżej przepisów procedury administracyjnej, jak i związana z tym uchybieniem niewłaściwa ocena prawidłowości zastosowania norm prawa materialnego, mogły mieć istotny wpływ na ostateczny wynik sprawy, a więc stanowią dostateczną podstawę prawną do wyeliminowania z obrotu prawnego decyzji z dnia (...) kwietnia 2020 r.

WSA w Warszawie podkreślił, że w sprawie okolicznością niesporną było to, iż spełniony został zarówno zakres podmiotowy, jak i przedmiotowy stosowania ustawy o dostępie do informacji publicz-

nej. Nie ulega bowiem wątpliwości, że podmiot, do którego zwróciła się strona skarżąca, jest podmiotem zobowiązanym na gruncie u.d.i.p. do udostępnienia posiadanej informacji, mającej walor informacji publicznej, zaś wnioskowane przez stronę skarżącą informacje niewątpliwie mieściły się w szeroko rozumianym pojęciu informacji publicznej. Dotyczyły one bowiem problematyki działalności pytanego podmiotu i dysponowania przez niego mieniem publicznym.

Dla rozstrzygnięcia sprawy kluczowe znaczenie posiada treść art. 5 ust. 1 u.d.i.p., wedle którego 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. Jak wynika zarówno z ww. przepisu u.d.i.p., a także z art. 61 ust. 3 Konstytucji RP, dostęp do informacji publicznej nie ma charakteru absolutnego i może podlegać ograniczeniom, zaś ograniczenie to może nastąpić wyłącznie ze względu na określone w tym przepisie okoliczności.

Istota sprawy sprowadzała się do oceny tego, czy Minister Obrony Narodowej, jako podmiot zobowiązany do udostępnienia informacji, zasadnie przyjął w toku postępowania, że żądana przez Stowarzyszenie informacja jest prawidłowo chroniona, w rozumieniu art. 5 ust. 3 i ust. 4 u.o.i.n. Innymi słowy, istotą sporu w niniejszej sprawie była więc kwestia zasadności odmowy udostępnienia żądanej informacji publicznej z uwagi na objęcie jej jedną z klauzul informacji niejawnej, w rozumieniu art. 5 ust. 1 u.d.i.p. w związku z art. 5 ust. 3 i ust. 4 u.o.i.n.

Sąd pierwszej instancji zauważył, że definicja legalna zakwalifikowania danej informacji do informacji niejawnej zawarta została w art. 1 ust. 1 u.o.i.n. Przepis ten stanowi, że dla zakwalifikowania informacji niejawnej do informacji niejawnej, wystarczy element materialny, tzn. istnienie takiej cechy, przez którą stanowi ona informację, której nieuprawnione ujawnienie spowodowałoby lub mogłoby spowodować szkody dla Rzeczypospolitej Polskiej albo byłoby z punktu widzenia jej interesów niekorzystne, także w trakcie jej opracowywania oraz niezależnie od formy i sposobu jej wyrażania. Istnienie elementu materialnego informacji niejawnej można ustalić

na podstawie art. 1 ust. 1 u.o.i.n., bez potrzeby odnoszenia się do art. 5 tej ustawy, bowiem poszczególne przepisy tego artykułu nie tworzą dodatkowej definicji pojęcia informacji niejawnych, lecz stanowią szczegółowe rozwinięcie zdefiniowanego w art. 1 ust. 1 u.o.i.n. tego pojęcia, służące celom odpowiedniego zakwalifikowania w zakresie stopnia ochrony tych informacji, a nie samej potrzeby ich ochrony.

Zasada wiedzy niezbędnej, warunkująca - zgodnie z art. 4 ust. 1 u.o.i.n. - udostępnienie informacji niejawnych oznacza, że zapoznanie się przez daną osobę z informacjami niejawnymi, służyć ma wykonywaniu przez tę osobę pracy lub pełnieniu służby na zajmowanym stanowisku albo wykonywaniu pracy zleconych związanych z dostępem do informacji niejawnych. Dla ochrony informacji niejawnych, o której mowa w art. 4 ust. 1 u.o.i.n., wystarczy element materialny, a więc zachodzi sytuacji, w której można postawić tezę, iż stanowią one informacje, których nieuprawnione ujawnienie spowodowałoby lub mogłoby spowodować szkody dla Rzeczypospolitej Polskiej albo byłoby z punktu widzenia jej interesów niekorzystne. Informacja niejawna chroniona jest zatem bez względu na to, czy osoba uprawniona uznała za stosowne oznaczyć ją odpowiednią klauzulą wymienioną *expressis verbis* w ustawie o ochronie informacji niejawnych. Jest ona bowiem niejawna z uwagi na zagrożenie wynikające z jej treści lub sposobu jej uzyskania, a nie w następstwie samej klasyfikacji. Dla szerszej ochrony, wynikającej z art. 8 u.o.i.n., niezbędne są dwa elementy: materialny i formalny. Element materialny określa art. 1 ust. 1 u.o.i.n., wskazujący na możliwość powstania określonej szkody, czy zagrożeniu dóbr. Element formalny wyraża się w nadanej klauzuli tajności. Jednocześnie, zgodnie z art. 5 u.o.i.n., klauzulę taką można nadać tylko informacjom niejawnym w znaczeniu materialnym.

Sąd pierwszej instancji wskazał, że w dotychczasowym orzecznictwie sądownoadministracyjnym przyjmuje się zgodnie, iż informacja niejawna chroniona jest bez względu na to, czy osoba uprawniona uznała za stosowne oznaczyć ją odpowiednią klauzulą, albowiem informacja jest niejawna, z uwagi na zagrożenia wynikające z jej treści,

a nie w wyniku klasyfikacji.

WSA w Warszawie zauważył, że w przypadku decyzji odmawiających udostępnienia informacji publicznych wyjątkowo ważne jest prawidłowe uzasadnienie faktyczne i prawne. Każdy przypadek odmowy udostępnienia informacji publicznej, w tym również z powołaniem się na ochronę informacji objętych klauzulą informacji niejawnych, powinien być należycie uzasadniony. Konieczne wydaje się zatem wskazanie przez podmiot zobowiązany konkretnych przepisów uniemożliwiających, w jego ocenie, udostępnienie informacji publicznej oraz wyczerpujące uzasadnienie tego stanowiska. Ponadto, jak podniesiono m.in. w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 stycznia 2013 r., sygn. akt I OSK 2407/12, decyzja odmowna, wydana na podstawie art. 16 ust. 1 u.d.i.p., musi wyjaśniać przyczyny odmowy, nie pozostawiając wątpliwości co do prawidłowości i zasadności rozstrzygnięcia. Decyzja odmawiająca udostępnienia informacji powinna zawierać wszechstronne uzasadnienie faktyczne i prawne. Szczególnie ważne jest podanie oraz wyjaśnienie podstaw odmowy. Niedopuszczalna jest odmowa, w której podmiot zobowiązany nie powołuje konkretnego przepisu będącego podstawą rozstrzygnięcia lub powołuje się ogólnie na tajemnicę zawartą w jakimś akcie prawnym.

Sąd I instancji w pełni podzielił stanowisko prezentowane zarówno w dotychczasowym orzecznictwie sądów administracyjnych (zob.m.in. wyroki NSA z dnia 6 września 2016 r., sygn. akt I OSK 291/15 i sygn. akt I OSK 210/15, a także wyrok NSA z dnia 8 marca 2017 r., sygn. akt I OSK 1312/15), jak też w literaturze (por. A. Piskorz-Ryń, J. Wyporska-Frankiewicz, Dostęp do informacji publicznej a ochrona informacji niejawnych. Zagadnienia wybrane, ZNSA z 2016 r. nr 4, s. 53-58), że nie można wymagać, aby uzasadnienie decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej, wydawanej na podstawie art. 5 ust. 1 u.d.i.p. w związku z koniecznością ochrony informacji niejawnych, ujawniało wprost czy pośrednio te informacje niejawne. Nie oznacza to jednak - w świetle art. 107 § 3 k.p.a. - że uzasadnienie decyzji nie powinno być skonkretyzowane względem sprawy i że nie musi zawierać istotnych z jej

perspektywy informacji nieprowadzących do ujawnienia informacji będącej przedmiotem wniosku.

WSA w Warszawie rozstrzygając niniejszą sprawę, miał świadomość tego, iż specyfika decyzji wydawanej na podstawie art. 5 ust. 1 u.d.i.p. w związku z koniecznością ochrony informacji niejawnej wymaga, aby uzasadnienie owej decyzji było na tyle lakoniczne, czy też ogólne w swej treści, aby nie dopuścić do naruszenia chronionej informacji i tym samym podważenia istoty instytucji przewidzianej w art. 5 ust. 1 u.d.i.p. Oznacza to w praktyce, iż lakoniczność wspomnianego uzasadnienia decyzji jest rekompensowana skrupulatnie zebranych i ujętych w aktach administracyjnych sprawy, w tym niejawnych, materiałami, które powinny jednoznacznie umożliwić sądowi administracyjnemu pełną weryfikację tego, czy istotnie spełnione jest w sprawie kryterium materialne odmowy udostępnienia informacji publicznej z uwagi na ochronę informacji niejawnej, a zatem czy odmowa jej udostępnienia w całości lub w części znajduje podstawę prawną.

W ocenie Sądu pierwszej instancji słusznie przyjmuje się, że konieczność ważenia występujących w sprawie interesów i wartości - z jednej strony ochrony porządku i bezpieczeństwa publicznego (art. 5, art. 31 ust. 3, art. 61 ust. 3 Konstytucji RP), z drugiej zaś jawności (art. 51, art. 61 ust. 1 Konstytucji RP) - wymaga, aby zapewnić stronie efektywne prawo do sądowej kontroli działania administracji także w sferze niejawnej (art. 45 ust. 1 w zw. z art. 184 Konstytucji RP). Oznacza to, że strona skarżąca - z istoty sprawy mająca ograniczony dostęp do szeregu informacji z nią związanych - powinna móc działać w zaufaniu, że zasadniczo pełny dostęp do informacji posiada Sąd, do którego zwraca się ona o kontrolę działania organu administracji publicznej, i że tę kontrolę Sąd ten dokona w sposób niezależny i niezawisły, w oparciu o pełną wiedzę wynikającą z ustaleń organu, w tym także niejawnych.

W ocenie WSA w Warszawie Minister Obrony Narodowej, wydając sporną decyzję, przedstawił jedynie wykładnię pojęcia informacji niejawnych, a także wskazał na ustawowe przesłanki nadania klauzuli "poufne" (o których mowa w art. 5 ust. 3 u.o.i.n.) oraz klau-

zuli "zastrzeżone" (o których mowa w art. 5 ust. 4 u.o.i.n.), natomiast w żaden sposób nie wyjaśnił, w czym dokładnie upatruje podstawę utajnienia spornego Sprawozdania Końcowego Przewodniczącego Międzyresortowego Zespołu ds. Przygotowywania Szczytu Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego w Rzeczypospolitej Polskiej w 2016 r., z uwagi na rzekome posiadanie przez owo Sprawozdanie (lub jego fragmenty) cech świadczących o posiadaniu przymiotu informacji niejawnych.

Zdaniem Sądu pierwszej instancji wydając decyzję Minister Obrony Narodowej w sposób bardzo enigmatyczny, bez wyczerpującego przytoczenia argumentów ze stanu faktycznego sprawy - stwierdził, że prawidłowo zastosował przepisy u.d.i.p. oraz u.o.i.n., korzystając w sposób nadzwyczaj dyskrecjonalny, w oderwaniu od realiów sprawy i treści spornego Sprawozdania, z normy prawnej wyrażonej w art. 5 ust. 1 u.d.i.p., będącej podstawą do tego, aby odmówić Stowarzyszeniu dostępu do wnioskowanej przez niego informacji publicznej. Tym samym, Sąd pierwszej instancji uznał, że Minister Obrony Narodowej zaniechał stosownego uzasadnienia, jakie informacje i z jakiego powodu podlegają ochronie ze względu na to, że są objęte tajemnicą.

Powyższe sprawia, że zaskarżona decyzja z dnia (...) kwietnia 2020 r., nie poddaje się kontroli sądowej, albowiem bardzo ogólny charakter jej uzasadnienia nie pozwala Sądowi na poznanie toku rozumowania Ministra Obrony Narodowej i motywów spornego rozstrzygnięcia. Organ, wydając stosowną decyzję, powinien był odnieść się jednak do treści żądanego dokumentu, choć - co oczywiste - w zakresie, który nie doprowadziłby do ujawnienia jego treści, a nie ograniczać się wyłącznie do ogólnych w swej treści wywodów i przytaczania jedynie brzmienia zastosowanych przepisów. Jest to o tyle ważne, o ile zauważy się, że bez szczegółowego wyjaśnienia przez podmiot zobowiązany tego, jak wskazane we wniosku strony skarżącej i w spornej decyzji dokumenty, uznane za informację niejawną "poufną" oraz "zastrzeżoną", przekładają się na pojęcie chronionych wartości, uzasadnienie decyzji nie będzie posiadało elementu indywidualizującego daną sprawę.

W ocenie Sądu pierwszej instancji, dokonana przez organ kwalifikacja informacji jako stwarzających zagrożenie, nie może być dowolna i powinna być możliwa do zweryfikowania w trakcie kontroli sądowej. Owszem, ze względu na specyfikę odmowy udostępnienia informacji publicznej, z uwagi na ochronę informacji niejawnych, Minister Obrony Narodowej nie musiał wskazywać w uzasadnieniu decyzji konkretnych danych, ale nie powinien jednocześnie poprzestać na wskazaniu bardzo ogólnych informacji odnoszących się wyłącznie do zastosowanych regulacji prawnych.

WSA w Warszawie uznał, że zaskarżona decyzja nie poddaje się kontroli merytorycznej sądu administracyjnego w zakresie kluczowej kwestii, tj. subsumcji tego, czy przywołane przez Ministra Obrony Narodowej podstawy prawne zostały prawidłowo zastosowane przez ten podmiot dla odmówienia udostępnienia informacji objętej wnioskiem Stowarzyszenia z dnia 31 sierpnia 2016 r. Zdaniem WSA w Warszawie, kontrola spornej decyzji może w tym zakresie nastąpić tylko wówczas, gdy sąd administracyjny w oparciu o akta administracyjne sprawy (które mogą być niejawne) może zweryfikować, że podmiot zobowiązany w danej konkretnej sprawie dokładnie ustalił istotę sprawy i zakres żądanych informacji oraz że istotnie udostępnienie informacji publicznej prowadziło do ujawnienia tajemnicy prawnie chronionej.

Sąd pierwszej instancji uznał, że uzasadniając zaskarżoną decyzję z dnia (...) kwietnia 2020 r. w sposób bardzo ogólnikowy, bez bliższej analizy występowania wszystkich przesłanek koniecznych do przyjęcia tezy, iż spełnione zostały cechy informacji niejawnej "poufnej" oraz "zastrzeżonej", Minister Obrony Narodowej dopuścił się ewidentnego naruszenia normy prawnej przewidzianej w przepisie art. 107 § 3 k.p.a.

Zdaniem WSA w Warszawie, Minister Obrony Narodowej, wydając sporną decyzję, dopuścił się jednocześnie naruszenia obowiązującej w prawie administracyjnym, zharmonizowanej z Konstytucją RP, ogólnej zasady, w myśl której wszelkie ograniczenia obywateli w zachowaniach zgodnych z ich wolą mogą wynikać wyłącznie z przepisów prawa. Ta podstawowa zasada działania administracji

publicznej w praworządnym państwie oznacza, iż organ wydający decyzję lub inny akt z zakresu administracji publicznej nie może nałożyć na obywatela obowiązku, ani odmówić mu przyznania uprawnień, jeżeli nie wykaże, że upoważniają go do tego konkretne normy materialnego prawa administracyjnego (tak również A. Wróbel (w:) M. Jaśkowska, A. Wróbel, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Zakamycze 2005, s. 135 i powołany tam wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 listopada 1983 r., SA/Wr 510/83).

W dniu 12 kwietnia 2021 r., skargę kasacyjną na powyższy wyrok złożył Minister Obrony Narodowej, wnosząc o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie do ponownego rozpoznania oraz zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

Na podstawie art. 174 pkt 1 p.p.s.a. skarżący kasacyjnie organ zarzucił zaskarżonemu wyrokowi naruszenie przepisów prawa materialnego, tj.: art. 5 ust. 1 u.d.i.p. w związku z art. 5 ust. 3, art. 6 ust. 1 i ust. 3 oraz art. 9 ust. 1 u.o.i.n. poprzez błędną wykładnię polegającą na uznaniu, że organ na skutek realizacji wniosku o udostępnienie informacji publicznej powinien badać, czy klauzula tajności dokumentu, którego udostępnienia żądał wnioskodawca, została nadana prawidłowo (do czego sprowadza się w istocie obowiązek badania przez organ przesłanek materialnych dających podstawę do zakwalifikowania informacji jako niejawnej), podczas gdy przepis ten nie daje organowi do tego podstaw, co skutkowało zobowiązaniem przez Sąd organu do analizy prawidłowości nadania dokumentowi klauzuli tajności, choć brak do tego podstaw prawnych.

Zdaniem skarżącego kasacyjnie nie budzi wątpliwości, że sądy administracyjne niejednokrotnie wskazywały na obowiązek badania przez organ przesłanek materialnych nałożenia klauzuli tajności. Jednakże w tych orzeczeniach mieliśmy do czynienia z odmiennym stanem faktycznym. Mianowicie dokumentom (informacjom) będącym przedmiotem wniosku formalnie nie została nadana klauzula tajności. Stanowiły one informację niejawną, ponieważ spełniały przesłanki zawarte w art. 1 ust. 1 u.o.i.n. Natomiast w rozpo-

znawanej sprawie żądany przez wnioskodawcę dokument (zgodnie z informacją z 19 marca 2020 r.) ma nadaną klauzulę tajności "poufne", a tym samym nie zachodzi konieczność analizy przez organ czy informacje zawarte w tym dokumencie spełniają przesłanki materialne do zakwalifikowania ich do kategorii informacji niejawnych, ponieważ w wyniku wcześniejszej analizy uznano, że takie przesłanki zachodzą. Organ musiałby w przypadku uznania, że przesłanki takie nie zachodzą zakwestionować samą prawidłowość nadania klauzuli.

Ustawa o ochronie informacji niejawnych ustanawia dwie możliwości zakwestionowania nadanej klauzuli tajności. Pierwsza zawarta jest w art. 6. Zgodnie z art. 6 ust. 1 klauzulę tajności nadaje osoba, która jest uprawniona do podpisania dokumentu lub oznaczenia innego niż dokument materiału. Natomiast ust. 3 tego artykułu stanowi, że zniesienie lub zmiana klauzuli tajności są możliwe wyłącznie po wyrażeniu pisemnej zgody przez osobę, o której mowa w ust. 1, albo jej przełożonego w przypadku ustania lub zmiany ustawowych przesłanek ochrony, o których mowa w art. 5, z zastrzeżeniem ust. 5. Drugą możliwość daje art. 9 ust. 1 u.o.i.n. W myśl tego przepisu odbiorca materiału, w przypadku stwierdzenia zawyżenia lub zaniżenia klauzuli tajności, może zwrócić się do osoby, która ją nadała, albo przełożonego tej osoby z wnioskiem o dokonanie stosownej zmiany.

W obu przypadkach mamy do czynienia z użyciem wyrazu "osoba" co oznacza, że nawet jeżeli założyć, że zachodzą przesłanki materialne do zmiany (zniesienia) klauzuli tajności to nie organ administracji o tym decyduje, a konkretna osoba wskazana w ustawie o ochronie informacji niejawnych. Co więcej, w niektórych przypadkach organ administracji nie będzie w ogóle władny do wystąpienia do konkretnej osoby o zmianę (zniesienie) takiej klauzuli. Tylko art. 9 u.o.i.n. reguluje procedurę kwestionowania nieprawidłowo nadanej klauzuli tajności. Do jej wszczęcia uprawniony jest wyłącznie odbiorca materiału, tj. osoba, która otrzymała materiał (adresat). Oznacza to, że jeżeli materiał nie ma żadnego adresata (np. został opracowany wyłącznie na potrzeby jednostki organizacyjnej i znajduje się w kancelarii tajnej), nie można kwestionować jego klauzuli. Tak więc skarżący kasacyjnie organ nie ma podstaw prawnych do

wykonania nałożonego na niego przez Sąd zobowiązania, nie ma bowiem żadnych podstaw do żądania od właściwej osoby ewentualnej zmiany klauzuli tajności nawet w przypadku, gdyby doszedł do przekonania, że klauzula taka została nadana nieprawidłowo.

Odpowiedzi na skargę kasacyjną nie wniesiono.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył co następuje:

Zgodnie z art. 183 § 1 p.p.s.a., Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznając skargę kasacyjną, związany jest jej granicami. Z urzędu bierze pod rozwagę wyłącznie nieważność postępowania. W rozpoznawanej sprawie żadna z enumeratywnie wymienionych w art. 183 § 2 p.p.s.a. przesłanek nieważności postępowania nie zachodzi, stąd NSA rozpoznał skargę kasacyjną w jej granicach.

Wniesiona skarga kasacyjna jest niezasadna.

Skarżący kasacyjnie organ zarzucił WSA w Warszawie, że nakazał organowi badanie prawidłowości nadania klauzuli "poufne" Sprawozdaniu Końcowego Przewodniczącego Międzyresortowego Zespołu ds. Przygotowywania Szczytu Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego w Rzeczypospolitej Polskiej w 2016 r., a zatem w istocie nakazał badanie przez Ministra Obrony Narodowej, czy klauzula została nadana zgodnie z prawem, choć organ nie posiada ku temu narzędzi prawnych. Tymczasem stanowisko Sądu pierwszej instancji wcale nie dotyczy takiego zagadnienia. Jak bowiem wskazano na s. 16 zaskarżonego orzeczenia WSA w Warszawie uznał, że Minister Obrony Narodowej "wydając sporną decyzję administracyjną, dopuścił się - mogącego mieć zasadniczy wpływ na wynik sprawy - naruszenia przepisów procedury administracyjnej, a w szczególności art. 7, art. 77 § 1, art. 80 k.p.a., a także art. 107 § 3 k.p.a. w związku z art. 16 ust. 2 u.d.i.p., z uwagi na niedostateczne wyjaśnienie w uzasadnieniu decyzji, dlaczego uznał, że zachodzi przesłanka ograniczająca dostęp do informacji publicznej, o której mowa w art. 5 ust. 1 u.d.i.p., a przede wszystkim z uwagi na brak podjęcia jakiegokolwiek próby wykazania w sposób należyty, a więc dający możliwość sądowej weryfikacji, czy zachodzą stosowne przesłanki materialne

do uznania, że informacja, o którą wnioskowało Stowarzyszenie, jest prawidłowo chroniona, w rozumieniu art. 5 ust. 3 i ust. 4 u.o.i.n.” - co w konsekwencji prowadziło do konkluzji, że skarżący kasacyjny organ, odmawiając Stowarzyszeniu udostępnienia wnioskowanej informacji publicznej, nie dokonał prawidłowych ustaleń w zakresie zaistnienia przesłanek zastosowania art. 16 ust. 1 w związku z art. 5 ust. 1 u.d.i.p. Lakoniczność zaskarżonej decyzji uniemożliwiła zatem zbadanie przesłanek, którymi kierował się organ, obejmując ww. dokument klauzulą ”poufne” i w konsekwencji odmawiając, na podstawie art. 5 ust. 1 u.d.i.p., Stowarzyszeniu informacji publicznej. Wskazać należy, że jak wynika z uzasadnienia decyzji Ministra Obrony Narodowej z dnia (...) kwietnia 2020 r. (k-26 tomu II akt administracyjnych sprawy) - organ odmówił udostępnienia informacji wymienionych we wniosku Stowarzyszenia z dnia 31 sierpnia 2016 r. ze względu na sam fakt objęcia żądanych informacji klauzulą niejawności. Przywołał zatem jedynie przesłankę formalną, która uniemożliwiła mu udostępnienie danych. Tymczasem, jak podnosi się w przywołanym również w zaskarżanym wyroku orzecznictwie sądów administracyjnych, aby objąć określone dane klauzulą informacji niejawnej koniecznym jest także wykazanie, że zostały spełnione warunki materialne, a więc czy istotnie dana informacja mieści się w katalogu określonym w art. 5 u.o.i.n. Wskazuje się oczywiście, że ”nie można wymagać, aby uzasadnienie decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej, wydawanej na podstawie art. 5 ust. 1 u.d.i.p. w związku z koniecznością ochrony informacji niejawnych, ujawniało wprost czy pośrednio te informacje niejawne. Nie oznacza to jednak w świetle art. 107 § 3 k.p.a., że uzasadnienie decyzji nie powinno być skonkretyzowane względem sprawy i że nie musi zawierać istotnych z jej perspektywy informacji nieprowadzących do ujawnienia informacji będącej przedmiotem wniosku” (por. wyroki NSA z dnia 6 września 2016 r., sygn. akt I OSK 291/15 i sygn. akt I OSK 210/15, oraz z dnia 8 marca 2017 r. sygn. akt I OSK 1312/15). Niemniej jednak uzasadnienie decyzji nie powinno poprzestać, tak jak zrobiono to w zaskarżonej decyzji Ministra Obrony Narodowej z dnia (...) kwietnia 2020 r. tylko na wskazaniu, że określone in-

formacje są objęte klauzulami z ustawy o ochronie informacji niejawnych i dlatego nie zostaną udostępnione. Taka decyzja narusza bowiem zawartą w art. 11 k.p.a., zasadę przekonywania nakazującą wyjaśnienie motywów, którymi kierował się organ odmawiając udostępnienia informacji niejawnej.

Naruszenie to jest szczególnie ważne w kontekście funkcjonowania konstytucyjnego prawa do otrzymania informacji publicznej. Przypomnieć bowiem należy, że zawarte w art. 61 Konstytucji RP polityczne prawo dostępu do informacji publicznej posiada charakter kontrolny, pozwala bowiem Polakom kontrolować bezpośrednio władze publiczne i dzięki temu wyrabiać sobie o nich i ich działalności samodzielną opinię, co powinno w przyszłości skutkować racjonalnymi decyzjami wyborczymi. Prawo to posiada szczególnie znaczenie dla charakterystycznej zachodniej kultury prawnej, w której wolni obywatele mają prawo żądać od władz publicznych zdania rachunków ze sposobu gospodarowania mieniem publicznym, a więc nie należącym do aktualnie rządzącej partii lub grupy politycznej, ale do wszystkich Polaków.

W rozpoznawanej sprawie, jak wynika z zawartych w aktach sprawy informacji (k-31-32 akt administracyjnych sprawy) Sprawozdanie Końcowe Przewodniczącego Międzyresortowego Zespołu ds. Przygotowywania Szczytu Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego w Rzeczypospolitej Polskiej w 2016 r., zawiera szereg informacji, które posiadają charakter finansowy, a zatem co nie budzi wątpliwości dotyka istoty kontroli, o której mowa art. 61 Konstytucji RP. W sytuacji zaś, gdy organ odmawia realizacji tego prawa, szczególnie gdy chodzi o kwestie wydatkowania środków publicznych, powinien wytłumaczyć obywatelom, dlaczego tego rodzaju rozliczenia nie mogą zostać ujawnione.

Podkreślić należy, że gdyby przyjąć sposób rozumowania przyjęty w skardze kasacyjnej, mogłoby to prowadzić do nadużyć, ponieważ wystarczyłoby bez żadnego uzasadnienia objąć różnego rodzaju informacje klauzulami niejawności - tylko po to, aby uniemożliwić ich upublicznienie w trybie dostępu do informacji publicznej, a organy, które to zrobiły nie musiały się w żaden sposób wytłumaczyć

przed obywatelami z takiego działania. Oczywistym jest również, że takie działania ograniczyłyby lub nawet utrudniłyby w przyszłości kontrolę sądownoadministracyjną.

Biorąc zatem pod uwagę, że skarga kasacyjna nie zawierała usprawiedliwionych podstaw, Naczelny Sąd Administracyjny, na podstawie art. 184 p.p.s.a., orzekł jak w sentencji.