



Warszawa, dnia..... Z 0 STY 2017

KOMENDANT GŁÓWNY POLICJI

Gip- 309 /116/17/JK

Decyzja nr 2 /17

Po rozpatrzeniu odwołania z dnia 2 stycznia 2017 r. Stowarzyszenia Sieć Obywatelska Watchdog Polska, ul. Ursynowska 22/2, 02-605 Warszawa od decyzji Komendanta Stołecznego Policji nr 15/2016 z dnia 14 grudnia 2016 r., w sprawie odmowy udostępnienia informacji publicznej, na podstawie art. 138 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 23, z późn. zm.) oraz art. 1 ust. 1, art. 2 ust. 1 i art. 4 ust. 3 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2016 r. poz. 1764)

postanawiam

uchylić w całości zaskarżoną decyzję i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia Komendantowi Stołecznemu Policji.

UZASADNIENIE

Wnioskiem z dnia 21 października 2016 r. Stowarzyszenie Sieć Obywatelska Watchdog Polska zwróciło się do Komendanta Stołecznego Policji o udostępnienie informacji publicznej:

1. Skanów orzeczeń dyscyplinarnych, wydanych w latach 2013 – 2015 przez stołecznego komendanta policji – zarówno jako organu pierwszej instancji (przełożonego dyscyplinarnego), jak i organ drugiej instancji (wyższego przełożonego dyscyplinarnego),
2. Informacji o tym, w ilu przypadkach w latach 2013 – 2015 została przez stołecznego komendanta policji powołana komisja do zbadania zaskarżonego orzeczenia,
3. Skanów sprawozdań, przygotowanych przez powołane w latach 2013 – 2015 komisje do zbadania zaskarżonego orzeczenia,
4. Informacji o tym, ile z orzeczeń dyscyplinarnych, wydanych przez stołecznego komendanta policji, zostało zaskarżonych do sądu administracyjnego.

Pismem z dnia 3 listopada 2016 r., l. dz. G-5387/16/5170/16, wnioskodawca został poinformowany przez Zastępcę Naczelnika Gabinetu Komendanta Stołecznego Policji o przedłużeniu terminu realizacji wniosku do dnia 21 grudnia 2016 r. W dniu 14 grudnia 2016 r. organ pierwszej instancji pismem l. dz. G-6208/16/5170/16 udostępnił informację dotyczącą zagadnień zawartych w pkt 2 i 4 wniosku, a także decyzją nr 15/2016 z dnia

14 grudnia 2016 r. odmówił udostępnienia informacji publicznej, o której mowa w pkt 1 i 3 wniosku. Materialnoprawną podstawę wydanej decyzji stanowiły art. 16 ust. 1 w związku z art. 1 ust. 2 oraz art. 5 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej (dalej także „udip”) oraz art. 6 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 922). W uzasadnieniu decyzji organ pierwszej instancji zawarł informację, że zawnioskowane przez wnioskodawcę orzeczenia i sprawozdania „(...) nie mogą być udostępnione ze względu na wystąpienie okoliczności określonych w art. 1 ust. 2 oraz art. 5 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej.” Rozwijając zacytowaną tezę Komendant Stołeczny Policji stwierdził, że w kontekście przepisu ujętego w art. 1 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej udostępnienie informacji z obszaru objętego zakresem rozstrzygnięcia w omawianym akcie administracyjnym, podlega ograniczeniu na mocy art. 134i ust. 3, 135j ust. 7 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2016 r. poz. 1782, z późn. zm.) i § 2 ust. 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 13 lutego 2014 r. w sprawie szczegółowego trybu wykonywania czynności związanych z postępowaniem dyscyplinarnym w stosunku do policjantów (Dz. U. z 2014 r. poz. 306). W ocenie Komendanta Stołecznego Policji opisane okoliczności determinowały wydanie decyzji nr 15/2016. Decyzja ta została doręczona wnioskodawcy w dniu 19 grudnia 2016 r.

W dniu 9 stycznia 2017 r., za pośrednictwem organu pierwszej instancji, do Komendanta Głównego Policji wpłynęło odwołanie wnioskodawcy z dnia 2 stycznia 2017 r. od decyzji Komendanta Stołecznego Policji nr 15/2016. W swoim wystąpieniu odwołujący się zarzucił zapadłemu w pierwszej instancji rozstrzygnięciu:

- naruszenie art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji RP poprzez „odmowę udostępnienia wnioskowanych informacji w sytuacji w jakiej nie zachodzą przesłanki wskazane w art. 61 ust. 3 Konstytucji RP, a w szczególności za ustawową przesłankę odmowy nie można uznać art. 135j ust. 7 ustawy o Policji.”

- naruszenie art. 1 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej poprzez „uznanie, że wnioskowane informacje zawierają dane podlegające wyłączeniu, a tym samym do udostępnienia wnioskowanych informacji mają zastosowanie przepisy ustawy o ochronie danych osobowych.”

W uzasadnieniu odwołania strona postępowania wskazała, że ustawa o Policji nie przewiduje niejawności treści wydawanych na jej podstawie orzeczeń dyscyplinarnych. Podniesiono także okoliczność, że ograniczenie prywatności osób fizycznych, rozumiejąc przez to imiona i nazwiska osób, których dotyczą w/w orzeczenia, może znaleźć w ustawie o dostępie do informacji publicznej oparcie w art. 5 ust. 2, a nie ust. 1, jak również podkreślono bezzasadność zastosowania w takim przypadku art. 1 ust. 2 udip.

W zaistniałym stanie faktyczno-prawnym Komendant Główny Policji stwierdził co następuje.

Na wstępie należy podkreślić, że każde postępowanie administracyjne, realizowane na podstawie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, powinno być prowadzone z poszanowaniem wszelkich zasad i reguł jakie ustawodawca wprowadził do procesowej ustawy administracyjnej w celu zagwarantowania należytej praworządności w funkcjonowaniu administracji publicznej. Część z owych reguł zostało wymienionych enumeratywnie w Rozdziale 2 Kpa „Zasady ogólne”, należy do nich m. in. zasada

praworządności wyrażona w art. 6 Kpa. Nakłada ona na organ stosujący prawo obowiązek działania wyłącznie w granicach prawa oraz stanie na straży praworządności. Z kolei zasada pogłębionego zaufania, wyrażona w art. 8 Kpa, zmierza do przekonania uczestnika postępowania toczonego przed organem do słuszności podejmowanych rozstrzygnięć.

W omawianej sprawie bezsporne jest, że Komendant Stołeczny Policji będąc organem władzy publicznej, jest podmiotem obowiązany do stosowania ustawy o dostępie do informacji publicznej. Nie budzi także wątpliwości okoliczność, że wniosek w/w stowarzyszenia dotyczy materii podległej reżimowi wskazanej ustawy. Oznacza to, że z chwilą otrzymania wniosku o udostępnienie informacji publicznej adresat wniosku zobowiązany jest do rozpatrzenia tego wniosku w sposób przewidziany przez przepisy obowiązującego prawa. Analiza rozstrzygnięcia zapadłego w pierwszej instancji prowadzi jednak do konkluzji, że jest ono obarczone błędami na tyle istotnymi, że z mocy prawa nie jest możliwym utrzymanie w mocy decyzji Komendanta Stołecznego Policji nr 15/2016. W celu unaocznienia motywów jakie doprowadziły Komendanta Głównego Policji do takiego wniosku należy podnieść następujące okoliczności.

W sentencji oraz w uzasadnieniu decyzji nr 15/2016 organ procedujący sprawę przywołał jaką jedną z podstaw prawnych wydanej decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej art. 1 ust. 2 udip. Zważywszy, że omawiany przepis sankcjonuje prymat stosowania przepisów ustaw innych niż udip jeżeli ustawy te określają odmienne zasady i tryb dostępu do informacji publicznej, nie jest właściwym powołanie się nań w decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej, wydanej m. in. na podstawie samej ustawy o dostępie do informacji publicznej (pomijając teoretycznie możliwą sytuację odesłania w przepisach szczególnych do pewnego wycinka udip). Omawiany przepis ustanawia, obwarowaną warunkiem określonym w dalszej części tego przepisu, regułę kolizyjną o charakterze *lex specialis derogat legi generali*, gdzie ustawą ogólną jest udip. Innymi słowy, jeżeli po przeanalizowaniu treści wniosku, w ocenie organu pierwszej instancji pierwszeństwo przed zastosowaniem ustawy o dostępie do informacji publicznej będą miały przepisy innych ustaw szczególnych, wówczas niewłaściwym jest dalsze prowadzenie postępowania opierając się na przepisach ustawy o charakterze ogólnym. Przyjmując wariant rozpatrzenia sprawy wynikający z art. 1 ust. 2 udip, abstrahując od zasadności przyjętej kwalifikacji przytoczonych artykułów 134i ust. 3 i art. 135j ust. 7 ustawy o Policji jako regulacji szczególnych względem udip, wypada uznać, że konsekwencją takiej kwalifikacji powinno być rozpatrzenie wniosku wprost na podstawie przepisów szczególnych, bez uciekania się do wydania decyzji, o której mowa w art. 16 udip.

W utrwalonym orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się jednolicie, iż w sytuacji gdy wnioskodawca żąda udzielenia informacji, które nie są informacjami publicznymi, lub takich informacji publicznych, w stosunku do których tryb dostępu odbywa się na odrębnych zasadach, organ nie ma obowiązku wydawania decyzji o odmowie udzielenia informacji, lecz zawiadamia jedynie wnoszącego, iż żądane dane nie mieszczą się w pojęciu objętym przedmiotową ustawą.

Oznacza to, iż w sytuacji wniosku o informacje publiczne, w stosunku do których tryb dostępu odbywa się na odrębnych zasadach, organ nie ma obowiązku wydawania decyzji o odmowie udzielenia informacji, lecz zawiadamia jedynie wnoszącego, że przepisy ustawy

o dostępie do informacji publicznej nie znajdują zastosowania ze względu na odmienny tryb dostępu.

W uzupełnieniu uwag przedstawionych powyżej, wypada także stwierdzić, że jeżeli organ podległy powołał się w swojej decyzji na ograniczenie w dostępie do zażądaney informacji publicznej, o którym mowa w art. 5 ust. 1 udip, i w związku z tym postanowił wydać decyzję o odmowie udostępnienia tej informacji, nie znajduje wówczas zastosowania norma wynikająca z art. 1 ust. 2 ustawy. Ponadto, zważywszy na brak w decyzji nr 15/2016 wzmianki o niejawnym charakterze zawnioskowanej informacji należy uznać, że organ pierwszej instancji oparł swoje rozstrzygnięcie na przesłance ograniczenia w dostępie do informacji publicznej z uwagi na inne tajemnice ustawowo chronione. W tym kontekście wymieniono art. 6 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie danych osobowych. Przepisy te objaśniają znaczenie pojęć „dane osobowe” oraz „osoba możliwa do zidentyfikowania”, nie tworzą jednak one wprost konstrukcji prawnej, która, w ocenie tutejszego organu, mogłaby zostać zasadnie zakwalifikowana jako tajemnica ustawowo chroniona, o której mowa w art. 5 ust. 1 udip. W ocenie Komendanta Głównego Policji zasadnym będzie zasygnalizowanie, że ochrony przed nieuprawnionym przetwarzaniem danych osobowych na gruncie ustawy o ochronie danych osobowych należy doszukiwać się przede wszystkim w art. 1 ust. 1 oraz w Rozdziale 3 „Zasady przetwarzania danych osobowych”, w szczególności w art. 27 ust. 1, i to przy założeniu, że ochrony tej nie ograniczają reguły dopuszczające przetwarzanie danych osobowych, o których mowa w art. 23 i art. 27 ust. 2 tej ustawy. Wydaje się zatem uzasadnione stwierdzenie, że przywołany w decyzji pierwszej instancji art. 6 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie danych osobowych samoistnie nie wyczerpał zakresem swojej regulacji pojęcia „inna tajemnica ustawowo chroniona” i, w kontekście omawianego zagadnienia, wymagałby uzupełnienia i szerszego uzasadnienia. Podobne zastrzeżenia należy także podnieść wobec art. 134i ust. 3 i art. 135j ust. 7 ustawy o Policji, które kreują zasady postępowania w stosownych stadiach postępowania dyscyplinarnego prowadzonego wobec funkcjonariusza Policji, jednak problematycznym wydaje się uznanie ich za przepisy mogące rzutować bezpośrednio na odmowę udostępnienia informacji publicznej, dotyczącej takich postępowań.

Podsumowując zasygnalizowane okoliczności należy stwierdzić, że w decyzji Komendanta Stołecznego Policji nr 15/2016 zawarto dwie nieprzystające do siebie koncepcje, tj. odmowę udostępnienia informacji publicznej na podstawie przepisów udip oraz odwołanie się do reguły kolizyjnej z art. 1 ust. 2 tej ustawy, faktycznie wyłączającej, względnie ograniczającej, stosowanie udip, a zatem także wydawanie na jej podstawie decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej. Takie postępowanie należy zakwalifikować jako naruszające przepisy postępowania, o których mowa we wzmiankowanych wcześniej art. 6 i 8 Kpa. Nie jest możliwym zatem odmienne rozstrzygnięcie postępowania przed organem odwoławczym niż poprzez wydanie decyzji uchylającej decyzję organu pierwszej instancji oraz przekazaniu sprawy do ponownego rozpatrzenia. Rozpatrując powtórnie sprawę Komendant Stołeczny Policji zobligowany będzie do starannego zbadania stanu prawnego mającego znaczenie dla zrealizowania wniosku. W zależności od dokonanych ustaleń podległy organ powinien bądź zrealizować sprawę na podstawie przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej, wykorzystując ku temu wszelkie środki jakie ustawa ta, oraz wytworzone na tle jej stosowania ustalenia judykatury i doktryny prawa, stwarza adresatom wniosku, bądź w przypadku uzasadnionego przeświadczenia, że na mocy art. 1 ust. 2 udip

w sprawie pierwszeństwo mają uregulowania innych ustaw, powinien załatwić sprawę zgodnie z tymi przepisami, przy czym należy podkreślić, że taki sposób załatwienia wniosku podlegać może zainicjowanej przez wnioskodawcę kontroli ze strony sądu administracyjnego, bez konieczności przeprowadzenia procedury odwoławczej przed Komendantem Głównym Policji.

Wypada także zaakcentować fakt, że w przypadku ponownego ukierunkowania rozstrzygnięcia sprawy na odmowę udostępnienia informacji publicznej wydanej na podstawie udip, decyzja taka powinna zawierać elementy, o których mowa w art. 16 ust. 2 pkt 2, co dodatkowo potwierdza treść art. 107 § 2 Kodeksu postępowania administracyjnego.

Uwzględniając powyższe uwagi należy stwierdzić, że decyzja Komendanta Stołecznej Policji nr 15/2016 wymaga uchylecia a sprawa powinna zostać przekazana podległemu organowi do ponownego rozpatrzenia. Tym samym postanowiono jak w sentencji.

POUCZENIE

Decyzja niniejsza jest ostateczna (art. 15, art. 16 § 1, art. 127 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego). Zgodnie z art. 53 § 1 i 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2016 r. poz. 718, z późn. zm.) na decyzję przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, ul. Jasna 2/4, 00-013 Warszawa. Skargę wnosi się za pośrednictwem Komendanta Głównego Policji, ul. Puławska 148/150, 02-624 Warszawa, w terminie 30 dni od doręczenia decyzji.

nadinsp. Jarosław SZYMCZYK

z up.

NAUCZELNIK
WYDZIAŁU ds. PARLAMENTARNYCH
I INFORMACJI PUBLICZNEJ
Gabinetu Komendanta Głównego Policji

podinsp. Arkadiusz JASIŃSKI

Otrzymują:

- Stowarzyszenia Sieć Obywatelska Watchdog Polska,
ul. Ursynowska 22/2, 02-605 Warszawa
- rejestr decyzji,
- a/a.

ul. Puławska 146/150
Warszawa, ul. Puławska 146/150
tel. 2309 116 / 17 / 18

OPŁATA POCZTA
TASZKIELCÓW TELEFONICZNE
Uchwała z Powiatu Puławy
Nr 511/2017/W z dnia 29.09.2015
Nadano w UJP Warszawa 12



(00)259007731801444841

FOTWIERDZENIE
ODBIORU

Sieć Obywatelska Matematyczny Polskie
UrSYMOWSka 22/2
02-605 Warszawa

25.01