



WĘZŁOWE PROBLEMY JAWNOŚCI W SPOŁECZEŃSTWIE INFORMACYJNYM

REDAKCJA NAUKOWA

GRZEGORZ SIBIGA

PRZEMYSŁAW SZUSTAKIEWICZ



WĘZŁOWE PROBLEMY JAWNOŚCI W SPOŁECZEŃSTWIE INFORMACYJNYM

REDAKCJA NAUKOWA

GRZEGORZ SIBIGA

PRZEMYSŁAW SZUSTAKIEWICZ

Węzłowe problemy jawności w społeczeństwie informacyjnym

Redakcja naukowa:

dr hab. Grzegorz Sibiga, prof. INP PAN

(INP PAN, ORCID: 0000-0002-4721-8272)

prof. dr hab. Przemysław Szustakiewicz

(Uczelnia Łazarskiego, ORCID: 0000-0001-9102-9308)

Autorzy:

Wojciech Wiktorowski

Piotr Solka

Karolina Kubik

Łukasz Boryczka

Beata Zając-Dutkiewicz

Bożena Dąbkowska-Mastalerek

Paweł Kaczmarek

Katarzyna Kaczmarska

Mateusz Kupiec

Rafał Kubik

Recenzenci:

dr hab. Mateusz Błachucki, prof. INP PAN

dr hab. Jan Chmielewski, prof. ALK

Redaktor prowadząca: Aleksandra Szudrowicz

Opracowanie językowe: Beata Żabińska

Opracowanie graficzne i projekt okładki: Kamil Potęga Studio *grafpa*

e-ISBN 978-83-66723-91-7

ISBN 978-83-66723-92-4

DOI 10.26399/978-83-66723-91-7



© Copyright by Uczelnia Łazarskiego 2025

Wydanie 1

Oficyna Wydawnicza Uczelni Łazarskiego, Warszawa 2025

■ SPIS TREŚCI

7 | Wykaz najważniejszych skrótów

PRZEMYSŁAW SZUSTAKIEWICZ

11 | Wstęp

CZĘŚĆ 1 INFORMACJA PUBLICZNA

WOJCIECH WIKTOROWSKI

17 | Ograniczenia w dostępie do informacji publicznej
na przykładzie ochrony danych osobowych (prywatności
osoby fizycznej) i nadużycia prawa do informacji publicznej

PIOTR SOLKA

45 | Sposoby udostępniania informacji publicznej
w Internecie: jakie alternatywy dla Biuletynu Informacji
Publicznej przynosi rozwój nowych technologii?

KAROLINA KUBIK

57 | Ochrona beneficjentów świadczeń z pomocy społecznej
w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej

CZĘŚĆ 2 JAWNOŚĆ INSTYTUCJI PUBLICZNYCH

ŁUKASZ BORYCZKA

75 | Jawność oświadczeń o stanie majątkowym oraz
oświadczeń o członkostwie w zrzeszeniu sędziów
i prokuratorów a ochrona danych osobowych

- BEATA ZAJĄC-DUTKIEWICZ
BOŻENA DĄBKOWSKA-MASTALEREK
- 113 | Rozpoznawanie spraw w wojewódzkim sądzie administracyjnym na posiedzeniu niejawnym w trybie uproszczonym jako ograniczenie jawności w społeczeństwie informacyjnym

- PAWEŁ KACZMAREK
- 125 | Jawność i tajność w wewnętrznych systemach zgłaszania nieprawidłowości

CZĘŚĆ 3 PRZYSZŁOŚĆ INFORMACJI

- KATARZYNA KACZMARSKA
- 147 | Skarga do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich jako odpowiedź na współczesne potrzeby realizacji prawa dostępu do dokumentów instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii Europejskiej

- MATEUSZ KUPIEC
- 189 | Prawo do uzyskania wyjaśnienia na temat procedury podejmowania decyzji przy użyciu systemów AI w świetle AI Act i RODO

- RAFAŁ KUBIK
- 205 | Wpływ ograniczenia zasad jawności i informowania stron na pozycję prawną cudzoziemca w postępowaniu o zobowiązanie do powrotu ze względu na podejrzenie działalności terrorystycznej lub szpiegowskiej

- GRZEGORZ SIBIGA
- 225 | Zakończenie. Dokąd zmierza jawność i jakie są jej węzłowe problemy? Podsumowanie warsztatów Uczelni Łazarskiego i Instytutu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk, które odbyły się dnia 17 grudnia 2024 r.

■ WYKAZ NAJWAŻNIEJSZYCH SKRÓTÓW

AI	<i>artificial intelligence</i> (sztuczna inteligencja)
AI Act	Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1689 z dnia 13 czerwca 2024 r. w sprawie ustanowienia zharmonizowanych przepisów dotyczących sztucznej inteligencji oraz zmiany rozporządzeń (WE) nr 300/2008, (UE) nr 167/2013, (UE) nr 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 i (UE) 2019/2144 oraz dyrektyw 2014/90/UE, (UE) 2016/797 i (UE) 2020/1828 (akt w sprawie sztucznej inteligencji) (Dz.U.UE.L.2024 poz. 1689)
BIP	Biuletyn Informacji Publicznej
CBOSA	Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych
ERPO	Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich
ETPC	Europejski Trybunał Praw Człowieka
k.k.	Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2024 r. poz. 17 ze zm.)
KPP	Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz.U.UE z dnia 14 grudnia 2007 r., 2007/C 303/01)
k.p.a.	Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2024 r. poz. 572)
NSA	Naczelny Sąd Administracyjny
MOPS	miejski ośrodek pomocy społecznej
PE	Parlament Europejski
p.p.s.a.	Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2024 r. poz. 935 ze zm.)
p.u.s.a.	Ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2024 r. poz. 1267)

- p.u.s.p.** Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. z 2024 r. poz. 334)
- p.u.s.w.** Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. – Prawo o ustroju sądów wojskowych (Dz.U. z 2022 r. poz. 2250)
- p.o.p.** Ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze (Dz.U. z 2024 r. poz. 390).
- RODO** Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) z dnia 27 kwietnia 2016 r. (Dz.Urz. UE.L Nr 119, poz. 1)
- rozporządzenie 1049/2001** Rozporządzenie (WE) nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji (Dz.U. L nr 145 poz. 38)
- RPO** Rzecznik Praw Obywatelskich
- TFUE** Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.U.UE z dnia 7 czerwca 2016 r., 2016/C 202/01)
- TK** Trybunał Konstytucyjny
- TSUE** Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
- TUE** Traktat o Unii Europejskiej (Dz.U.UE z dnia 7 czerwca 2016 r., 2016/C 202/01)
- u.o.c.** Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (Dz.U. z 2024 r. poz. 769 ze zm.)
- u.d.c.** Ustawa z dnia 4 kwietnia 2019 r. o dostępności cyfrowej stron internetowych i aplikacji mobilnych podmiotów publicznych (Dz.U. z 2023 r. poz. 1440)
- u.d.i.p.** Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2022 r. poz. 902)
- u.o.i.n.** Ustawa z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz.U. z 2010 r. Nr 182 poz. 1228)

- u.o.dz.g** Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz.U. z 1997 r. Nr 106 poz. 679)
- u.o.s.** Ustawa z dnia 14 czerwca 2014 r. o ochronie sygnalistów (Dz.U. z 2024 r. poz. 928 ze zm.)
- u.p.s.** Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2024 r. poz.1283)
- u.SN** Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. z 2024 r. poz. 622)
- u.s.T** Ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz.U. z 2018 r. poz. 1422)
- u.s.w.** Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2024 r. poz. 566)
- u.z.d.** Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami (Dz.U. z 2024 r. poz. 1411)
- WSA** wojewódzki sąd administracyjny

Wynalazki z końca XX wieku, takie jak komputery, Internet, czy smartfon, spowodowały prawdziwą rewolucję informacyjną, która zmieniła społeczeństwo i gospodarkę, wpłynęła żywiołowo na politykę, a nawet sprowokowała spory o charakterze filozoficznym. Niewątpliwie zatem w niespokojnych latach dwudziestych XXI wieku zagadnienie informacji, dostępu do danych, w tym także pewnej ich selekcji, skupia uwagę społeczeństwa. Nic więc też dziwnego, że kwestia informacji stała się przedmiotem zainteresowania nauki prawa, która od pewnego czasu zaczęła wyodrębniać regulacje dotyczące szeroko pojętej informacji w nową gałąź prawa: prawo informacyjne¹.

W Polsce przepisem, od którego zaczynają się rozważania na temat prawa informacyjnego, jest art. 61 Konstytucji RP, statuujący obowiązek zapewnienia przez organy władzy publicznej realizacji prawa dostępu do informacji publicznej. Zasadniczym celem realizacji prawa dostępu jest możliwość kontrolowania sprawujących władzę i poprzez uzyskiwanie wiedzy o działalności organów państwa, dokonywanie właściwych decyzji wyborczych. Prawo dostępu do informacji publicznej nierzadko definiowane jest jako niezbędny element demokracji, z uwagi na możliwość wywierania dzięki jego realizacji przez obywateli wpływu na politykę państwa.

Prawo dostępu do informacji publicznej jest po pierwsze narzędziem kontrolnym w rękach obywateli, a po drugie bezwzględną powinnością organów władzy politycznej do bieżącego informowania o realizacji konkretnych działań w związku ze sprawowaniem urzędów. Ujawniona w ten sposób dwoistość sposobów realizacji prawa dostępu do informacji

1 Więcej na ten temat: K. Celarek, *Prawo informacyjne. Problem badawczy teorii prawa administracyjnego*, Warszawa 2013.

publicznej – aktywna, wymagająca od organu zamieszczania określonych informacji publicznie, oraz pasywna, wymagająca aktywności po stronie obywatela, jeżeli chce on pozyskać jakieś informacje – wpływa na rozwój dyskusji na temat właściwego dopełniania obowiązków w zakresie jawności przez organy.

Prawo informacyjne i związana z nim jawność działania organów administracji publicznej jeszcze 10–15 lat temu były uznawane za pewne ekskluzywne zagadnienie prawne. Jednak na przestrzeni ostatnich lat śledzimy coraz bardziej dynamiczny rozwój nowych technologii, który z roku na rok przynosi z jednej strony nowe możliwości docierania do obywateli, ale z drugiej strony powoduje wiele zagrożeń. Przy czym nowe niebezpieczeństwa są skierowane zarówno przeciwko szeroko pojętemu bezpieczeństwu państwa, ale także nowe technologie sprawiają, że poszerza się kontrola instytucji publicznych nad społeczeństwem, co budzi obawy przed swego rodzaju „totalitaryzmem informacyjnym”, który w rękach autorytarnej władzy może ustanowić nadmierną kontrolę nad obywatelami, redukując ich do roli „poddanych”.

Nic więc dziwnego, że kwestie informacji i jej uregulowań prawnych wzbudzają coraz większe zainteresowanie nauki prawa, w tym również jej młodych reprezentantów. Przykładem tych zainteresowań jest niniejsza publikacja – rezultat zorganizowanego wspólnie przez Instytut Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk i Katedrę Prawa Administracyjnego, Prawa Konstytucyjnego i Prawa Pracy Uczelni Łazarskiego Otwartego Seminarium Doktorskiego pt. „Węzłowe problemy jawności w społeczeństwie informacyjnym”, które odbyło się w dniu 17 grudnia 2024 r. w gmachu PAN w Warszawie przy ul. Nowy Świat 72. Jego uczestnicy próbowali ocenić realizację zasady jawności w obowiązujących regulacjach prawnych, a oddana do rąk Czytelników książka jest swego rodzaju „fotografią” stanu prawnego w tym zakresie. Jak każde tego rodzaju ujęcie, ma ona charakter subiektywny, wyrażający poglądy autorów na wybrane tematy.

Publikacja jest podzielana na trzy części. W części I zatytułowanej „Informacja publiczna” przedstawiono – przede wszystkim na podstawie analizy aktualnego orzecznictwa sądów administracyjnych – zagadnienia

dotyczące funkcjonowania ustawy o dostępie do informacji publicznej, podstawowego obecnie aktu prawnego w zakresie ujawniania danych będących w posiadaniu organów władzy publicznej.

Część II zatytułowana „Jawność instytucji publicznych” zawiera teksty opisujące zagadnienia związane z praktycznym wymiarem jawności instytucji publicznych, takich jak np. sądy czy prokuratura, w tym szczególnie aktualny, ale i kontrowersyjny problem ochrony „sygnalistów” przed nieuprawnionym ujawnieniem ich danych.

W części III zatytułowanej „Przyszłość informacji” przedstawiono zagadnienia znajdujące się niejako „wokół” prawa informacyjnego, a mające znaczenie dla stosowania przepisów o jawności w przyszłości.

Mamy nadzieję, że oddana do rąk Czytelników książka będzie interesującym głosem w dyskusji na temat teraźniejszości i przyszłości regulacji prawnych w zakresie prawa informacyjnego.

CZĘŚĆ 1

INFORMACJA PUBLICZNA

WOJCIECH WIKTOROWSKI

ORCID 0009-0007-6247-3224

**OGRANICZENIA W DOSTĘPIE
DO INFORMACJI PUBLICZNEJ
NA PRZYKŁADZIE OCHRONY DANYCH
OSOBOWYCH (PRYWATNOŚCI OSOBY
FIZYCZNEJ) I NADUŻYCIA PRAWA
DO INFORMACJI PUBLICZNEJ**

DOI 10.26399/978-83-66723-91-7/w.wiktorowski

Wprowadzenie

„Społeczeństwo informacyjne” to już nie tylko pojęcie z zakresu socjologii, czy szerzej – nauk społecznych, ale pojęcie normatywne, które znajdziemy w wielu aktach prawnych. W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na Dyrektywę (UE) 2015/1535 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 9 września 2015 r. ustanawiającą procedurę udzielania informacji w dziedzinie przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego (ujednolicenie) z dnia 9 września 2015 r. (Dz.Urz.UE.L z 2015 r. Nr 241 poz. 1). W rozumieniu tej dyrektywy, zgodnie z treścią jej art. 1 pkt b, „usługa” oznacza każdą usługę społeczeństwa informacyjnego, tj. każdą usługę normalnie świadczoną za wynagrodzeniem, na odległość, drogą elektroniczną i na indywidualne żądanie odbiorcy usług. Dalej, rozwijając treść tej definicji legalnej, prawodawca europejski precyzuje: „(i) «na odległość» oznacza, że usługa świadczona jest bez równoczesnej obecności stron; (ii) «drogą elektroniczną» oznacza, iż usługa jest wysyłana i odbierana w miejscu przeznaczenia za pomocą sprzętu elektronicznego do przetwarzania (włącznie z kompresją cyfrową) oraz przechowywania danych, i która jest całkowicie przesyłana, kierowana i otrzymywana za pomocą kabla, fal radiowych, środków optycznych lub innych środków elektromagnetycznych; (iii) «na

indywidualne żądanie odbiorcy usług» oznacza, że usługa świadczona jest poprzez przesyłanie danych na indywidualne żądanie”¹.

W społeczeństwie informacyjnym² każdej osobie je tworzącej pozostawia się, a raczej zapewnia, określone instrumenty umożliwiające nie tylko dostęp do informacji, ale również tworzenie tej informacji i szybką jej wymianę w ramach tego właśnie społeczeństwa. Chodzi zatem o zapewnienie jak najszybszych dróg nie tylko tworzenia informacji, ale także jej przetwarzania. Ważne jest szybkie uzyskanie wiedzy służącej rozwojowi społeczeństwa, chociażby w dziedzinie nauki i kultury, bowiem celem społeczeństwa informacyjnego jest jego ciągły rozwój. Co istotne, to właśnie społeczeństwo informacyjne wymusza nowe rozwiązania technologiczne, znoszące bariery geograficzne, czy językowe. Informacja staje się powszechna, dzięki czemu mamy do czynienia z tworzeniem się informacyjnej „globalnej wioski”.

Oczywiste jest, że prawodawca unijny brał w przywołanym wyżej akcie prawnym pod uwagę nie tylko elektroniczną drogą dostępu do informacji, ale również niematerialnymi, w tym usługi dostępu do informacji drogą elektroniczną. To dlatego odesłanie do tej definicji znalazło się w Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE³. Z kolei w art. 17 ust. 1 RODO przewidziano prawo do usunięcia danych osobowych, które zostały zebrane w związku z oferowaniem usług społeczeństwa informacyjnego, o których mowa w art. 8 ust. 1. W RODO wymieniono też obowiązki sprawozdawcze Komisji, uwzględniając w szczególności rozwój technologii informacyjnych oraz postęp w społeczeństwie informacyjnym (art. 97 ust. 5 RODO).

¹ Dyrektywa (UE) 2015/1535 (Dz.Urz.UE.L Nr 241 poz. 1).

² W literaturze przedmiotu zwraca się uwagę na wielość definicyjnych ujęć społeczeństwa informacyjnego. Tak na przykład F. Webster [w:] *Theories of the Information Society*, wyd. 3, Routledge 2006, przedstawia pięć ujęć: 1. technologiczne, 2. ekonomiczne, 3. zawodowe, 4. przestrzenne, 5. kulturowe. Moim zdaniem społeczeństwo informacyjne zawiera się w tych wszystkich pięciu ujęciach i dlatego można je zdefiniować jako „mieszkańców globalnej wioski”.

³ Dz.Urz.UE.L Nr 119, s. 1; dalej: RODO.

Zaprezentowaną powyżej definicję społeczeństwa informacyjnego należałoby zatem uściślić, stwierdzając, że społeczeństwo informacyjne to takie, które drogą elektroniczną uzyskuje łatwy dostęp nie tylko do usług, ale również do informacji. Informacja jest bowiem usługą/towarem równie pożądanym przez społeczeństwo jak dobra materialne nabywane w czasach, kiedy nie było jeszcze Internetu, czyli drogą tradycyjną. Społeczeństwo informacyjne oczekuje łatwego i szybkiego dostępu do informacji, jej jawności, przy jednoczesnym istnieniu minimalnego progu ograniczeń, w tym ograniczeń prawnych. Z tej przyczyny w przywołanym powyżej przepisie RODO mowa o rozwoju technologii informacyjnych i postępie w społeczeństwie informacyjnym, z tą uwagą, że obydwa zjawiska społeczne pozostają ze sobą w ścisłym związku, wzajemnie na siebie oddziałując.

Uzyskanie informacji to również sposób na sprawowanie kontroli społecznej nad władzą publiczną. Prawo do informacji publicznej jest bowiem, zgodnie z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej, jednym z praw należących do wolności i praw politycznych, czyli takich, które „gwarantują (...) jednostce możliwość aktywnego udziału w rządzeniu państwem, w kształtowaniu jego polityki oraz współwykonywanie funkcji państwowych. Są powiązane w oczywisty sposób z demokratycznym ustrojem RP”⁴.

Jak stanowi art. 61 Konstytucji RP, obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje również uzyskiwanie 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 (ust. 1). Prawo do uzyskiwania informacji obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegiałnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu (ust. 2).

Nie jest to jednak prawo bezwzględne, bowiem w tym samym przepisie ustawodawca przewidział także ograniczenie w dostępie do tych

⁴ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2012.

informacji, stanowiąc, że „ograniczenie prawa, o którym mowa w ust. 1 i 2, może nastąpić wyłącznie ze względu na określoną w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa. Wprowadzając wskazane ograniczenie, ustawodawca uczynił to jednak w sposób gwarancyjny. Po pierwsze ograniczenie zastrzegł tylko do materii ustawowej, a po drugie wprowadził wyraźne kategorie spraw, w których ograniczenia te mogą wystąpić.

Wola ustawodawcy opisane wyżej ograniczenia skonkretyzowano w Ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej⁵. Dla społeczeństwa informacyjnego najistotniejsze z punktu widzenia jego prawa do informacji jest ograniczenie występujące najczęściej, tzn. ochrona danych osobowych. W odniesieniu do tej ostatniej tajemnicy prawnie chronionej ustawodawca „użył metody prawa do ograniczenia informacji poprzez wskazanie dobra, jakiego dana tajemnica dotyczy (prywatność). W tym wypadku ustawodawca wyraźnie wskazał, że prywatność stanowi przesłankę odmowy udostępnienia informacji publicznej, co stanowi rozwinięcie konstytucyjnego prawa do prywatności (art. 47 Konstytucji RP), które ma na tyle doniosłe znaczenie, że podlega ochronie również w stanach nadzwyczajnych (art. 233 Konstytucji RP)”⁶. Wskazane ograniczenie, zawarte w art. 5 ust. 2 u.d.i.p., brzmi następująco: „Prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy. Ograniczenie to nie dotyczy informacji o osobach pełniących funkcje publiczne, mających związek z pełnieniem tych funkcji, w tym o warunkach powierzenia i wykonywania funkcji, oraz przypadku, gdy osoba fizyczna lub przedsiębiorca rezygnują z przysługującego im prawa”. Wagę tego ograniczenia podkreślono już w art. 2 ust. 1 u.d.i.p., stwierdzając, że: „Każdemu przysługuje, z zastrzeżeniem art. 5, prawo dostępu do informacji publicznej, zwane dalej «prawem do informacji publicznej»”.

⁵ Dz.U. z 2022 r. poz. 902; dalej: u.d.i.p.

⁶ E. Gudowska-Nataneł, G. Kuca, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2024, komentarz do art. 5.

W literaturze przedmiotu podkreśla się, że „przyjęcie tej normy ma niezwykle istotne znaczenie dla spójności i poprawności całego systemu związanego z dostępem do informacji. Z jednej strony wyznacza granicę dozwolonych działań państwa, z drugiej zaś stanowi narzędzie chroniące wrażliwe i poufne informacje związane z konkretnym podmiotem. Brak omawianej regulacji skutkowałby *de facto* możliwością nieskrępowanego pozyskiwania danych wrażliwych”⁷. Działanie normy wynikającej z przepisu art. 5 ust. 2 u.d.i.p. zostało wzmocnione treścią art. 5 ust. 3 u.d.i.p., który stanowi, że „nie można, z zastrzeżeniem ust. 1 i 2–2b, ograniczać dostępu do informacji o sprawach rozstrzyganych w postępowaniu przed organami państwa, w szczególności w postępowaniu administracyjnym, karnym lub cywilnym, ze względu na ochronę interesu strony, jeżeli postępowanie dotyczy władz publicznych lub innych podmiotów wykonujących zadania publiczne albo osób pełniących funkcje publiczne – w zakresie tych zadań lub funkcji”. Oznacza to, że gwarancja ochrony prywatności osoby fizycznej i tajemnicy przedsiębiorstwa rozciąga się również na kwestie dotyczące *stricte* informacji publicznej. Oczywiście bowiem jest, że doprecyzowanie normatywne zawarte w przepisie art. 5 ust. 3 u.d.i.p. co do władz publicznych, piastunów organów i innych osób pełniących funkcje publiczne dotyczy informacji publicznej zgodnie z definicją ustawową (art. 1 ust. 1 u.d.i.p.: „Każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną w rozumieniu ustawy i podlega udostępnieniu na zasadach i w trybie określonych w niniejszej ustawie”).

Publiczne prawo podmiotowe w postaci uprawnienia dostępu do informacji publicznej musi zatem doznawać koniecznych – ustawowych – ograniczeń i na tle każdej konkretnej sprawy z wniosku o jego dostęp podlegać ocenie dokonywanej przez adresata wniosku (władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne – art. 4 u.d.i.p.), a w sytuacji uruchomienia kontroli sądowej w tym zakresie – przez sądy administracyjne.

O ile zatem można powiedzieć, że konstytucyjne prawo do informacji publicznej stwarza realne warunki jawności życia społecznego i wolności

⁷ M. Bidziński, M. Chmaj, P. Szustakiewicz, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, wyd. 4, Warszawa 2023, komentarz do art. 5.

politycznej, tym samym pozwalając społeczeństwu informacyjnemu na dalszy rozwój, to ograniczenia przewidziane w art. 5 ust. 2 u.d.i.p. stosowane rozszerzająco mogą w sposób istotny ograniczyć tę jawność, a nawet, w skrajnych przypadkach, całkowicie ją wyłączyć. Należy jeszcze raz podkreślić, że podmioty obowiązane do udostępnienia informacji publicznej, ale i sądy administracyjne, kontrolujące działania i zaniechania władz publicznych w tym zakresie, muszą każdorazowo wyważać proporcje ochrony tych dwóch, często sprzecznych wartości – prawa do informacji publicznej oraz prawa do prywatności (ochrony danych osobowych). Najpełniejszy i najbardziej aktualny obraz wskazanych problemów wyłania się z najnowszego orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego. Jest to orzecznictwo wydane w ramach kontroli instancyjnej przeprowadzonej przez ten Sąd, czyli nie tylko po etapie rozpatrzenia wniosków o dostęp do informacji publicznej (bezczynności w ich rozpatrzeniu) składanych przez przedstawicieli społeczeństwa informacyjnego, ale także i po kontroli sposobu ich rozpatrzenia (bezczynności w ich rozpatrzeniu) przeprowadzonej przez poszczególne wojewódzkie sądy administracyjne.

Ochrona sfery *ad personam* a pełnienie funkcji publicznej

Analizując kwestię ograniczeń w dostępie do informacji publicznej z uwagi na ochronę danych osobowych, w pierwszej kolejności należy za Naczelnym Sądem Administracyjnym⁸ przypomnieć, „że treść art. 5 ust. 2 u.d.i.p. odnosi się bezpośrednio do kategorii informacji publicznej, określając podstawy ograniczenia prawa do tego rodzaju informacji, a zatem rozumienie tego przepisu, determinujące jego stosowanie w realiach konkretnej sprawy, pozostaje w nierozdzielalnym związku z rozumieniem pojęcia informacji publicznej. (...) Przedmiot informacji publicznej określa przepis art. 61 ust. 1 Konstytucji RP wskazujący, czego dotyczy informacja publiczna, a formy dostępu do tej informacji wskazuje art. 61 ust. 2 Konstytucji RP. Wykładnia prokonstytucyjna pojęcia informacji publicznej

8 Wyrok NSA z dnia 11 maja 2018 r., I OSK 1586/16, Legalis nr 1782787.

użytego w licznych przepisach u.d.i.p., w tym zwłaszcza w art. 1 ust. 1, art. 4, art. 5 i art. 6 tej ustawy, prowadzi więc do wniosku, że informacją o sprawie publicznej jest informacja o podmiotach, o których mowa w art. 4 ust. 1 ustawy oraz zasadach ich funkcjonowania, ale jedynie w zakresie dotyczącym działalności tych podmiotów. Prawo do informacji publicznej to prawo do informacji o działalności podmiotów wskazanych w Konstytucji RP, co oznacza, że informacja dotycząca tych podmiotów, lecz wykraczająca poza granice ich działalności nie jest informacją publiczną”. Dalej NSA wyjaśnił, jaki wniosek jest w istocie swej treści wnioskiem o dostęp do informacji publicznej w rozumieniu art. 1 ust. 1 u.d.i.p. Sąd wskazał, że jest to wniosek, „który jednocześnie dotyczy: 1) informacji rozumianej jako powiadomienie, zakomunikowanie czegoś, wiadomość, pouczenie⁹, czyli oświadczenia wiedzy, które – na co wskazuje analiza art. 6 cytowanej ustawy – dotyczy określonych faktów, tj. czynności i zachowań podmiotu wykonującego zadania publiczne, podejmowanych w zakresie wykonywania takiego zadania; 2) informacji istniejącej i znajdującej się w posiadaniu podmiotu zobowiązanego do jej udzielenia; 3) informacji w zakresie spraw publicznych rozumianych jako przejaw działalności podmiotów wskazanych w Konstytucji RP w jej rozumieniu wynikającym z unormowań Konstytucji RP, tj. takiej aktywności tych podmiotów, która ukierunkowana jest na wypełnianie określonych zadań publicznych i realizowanie określonych interesów i celów publicznych”¹⁰. W opisywanej sprawie wnioskodawca wystąpił do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego o „podanie wysokości miesięcznego wynagrodzenia netto i brutto rzecznika prasowego Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego, jakie otrzymał za (...) 2015 r., i to bez względu na tytuł, na podstawie którego otrzymuje wynagrodzenie, pracując w Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego”¹¹. Kontrolowanym przez NSA wyrokiem sąd I instancji uchylił zaskarżoną decyzję oraz poprzedzającą ją decyzję Ministra, którymi to decyzjami organ ten odmówił żądanej we wniosku

⁹ S. Dubisz (red.), *Uniwersalny słownik języka polskiego*, t. A-J, Warszawa 2008, s. 1212.

¹⁰ Wyrok NSA z dnia 11 maja 2018 r., I OSK 1586/16, Legalis nr 1782787.

¹¹ Ibidem.

informacji z uwagi na ograniczenia związane właśnie z ochroną prywatności osoby fizycznej oraz z ochroną danych osobowych. Naczelny Sąd Administracyjny oddalił skargę kasacyjną organu. W uzasadnieniu wyroku NSA, zestawiając przywołane rozumienie terminu „informacja publiczna” z żądanymi we wniosku informacjami, dokonał rozróżnienia na sferę *ad personam* i sferę informacji publicznej¹². Pierwsza sfera to – zdaniem NSA – sfera obejmująca wszystkie poszczególnych elementy wynagrodzenia konkretnej osoby, oznaczonej z imienia i nazwiska¹³. Druga sfera to sfera obejmująca wysokość środków z budżetu państwa przeznaczanych na wynagrodzenia związane z wykonywaniem określonych funkcji w ramach realizowania zadań publicznych¹⁴. Wedle NSA czym innym jest bowiem pytanie o wysokość środków z budżetu państwa przeznaczanych na wynagrodzenia związane z wykonywaniem określonych funkcji w ramach realizowania zadań publicznych (objętych zasadą jawności wydatkowania środków publicznych na wynagrodzenie związane z wykonywaniem funkcji rzecznika ministerstwa w ramach realizowania zadań publicznych), a czym innym jest dochód osiągany przez konkretną osobę fizyczną. Co równie istotne, NSA zwrócił uwagę, że wyłożone przez ten Sąd w uzasadnieniu wyroku pojęcie informacji publicznej należy odczytywać w ten sam sposób na gruncie art. 5 ust. 2 u.d.i.p. Taka konkluzja ma bardzo doniosłe znaczenie dla prawa dostępu do informacji publicznej i ostatecznego kierunku rozpatrzenia wniosku. Wynika z niej, że badanie wniosku o dostęp do informacji przeprowadza się zawsze w trzech następujących po sobie etapach: 1) czy we wniosku żąda się udzielenia

12 Ze względu na oczywiste korzyści tej sfery dla społeczeństwa informacyjnego należałoby ją opisać jako sferę *ad bonum publicum*.

13 Według NSA to „wypadkowa również takich elementów, jak np. różnego rodzaju dodatki, m.in. dodatki stażowe lub funkcyjne, dodatki za pracę w godzinach nadliczbowych (kształtujące wynagrodzenie brutto rozumiane jako wynagrodzenie obejmujące wszystkie jego składniki) oraz np. zindywidualizowane składki na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne, zaliczki na podatek dochodowy od osób fizycznych oraz potrącenia dokonywane bez zgody i za zgodą pracownika (kształtujące wynagrodzenie netto)”. Zob. wyrok NSA z dnia 11 maja 2018 r., I OSK 1586/16, Legalis nr 1782787.

14 W uzasadnieniu analizowanego wyroku NSA uszczegółowił pojęcie sfery *ad personam*, które zostało użyte we wcześniejszym orzeczeniu NSA, tj. wyroku z dnia 14 września 2010 r., I OSK 1035/10, Legalis nr 348013.

informacji publicznej; jeżeli tak, to: 2) czy dostęp do tej informacji jest ograniczony przepisem art. 5 ust. 2 u.d.i.p. (z uwzględnieniem zastrzeżenia z art. 5 ust. 3 u.d.i.p.); a jeżeli tak, to: 3) czy zastosowane ograniczenie na gruncie konkretnej sprawy było zasadne. Chcąc zatem uzyskać požądane informacje, wnioskodawca musi sformułować wniosek w taki sposób, aby dotyczył on sfery informacji publicznej, a nie sfery prywatnej danej osoby oraz żeby osoba ta pełniła funkcje publiczne. W rozpoznanej, opisananej powyżej sprawie NSA, w ramach wskazań co do dalszego postępowania, dał wyraz gwarancyjnemu, konstytucyjnemu charakterowi prawa do informacji publicznej, stwierdzając: „Powyższą wykładnię ustawowego pojęcia informacji publicznej – użytego również w art. 5 ust. 2 u.d.i.p – organ uwzględni, rozpoznając ponownie wniosek”. Co więcej, NSA zwrócił uwagę, choć już pośrednio, na odpowiednie formułowanie treści wniosku o dostęp do informacji publicznej: „Należy przy tym mieć na uwadze, że w sprawach z zakresu dostępu do informacji publicznej adresat wniosku nie jest uprawniony do badania motywów złożenia wniosku, a wnioskodawca nie jest ograniczony w jakikolwiek sposób w ponowieniu wniosku i takim jego sformułowaniu, aby żądana informacja miała charakter informacji publicznej”. Trzeba w tym miejscu poczynić wstępną uwagę, że w późniejszym orzecznictwie kwestia możliwości badania motywów wniosku o dostęp do informacji publicznej uległa zmianie w ramach przesłanki nadużycia prawa do informacji publicznej, z tą uwagą, że badanie tych motywów ma odbywać się w ramach postępowania administracyjnego kończącego się decyzją administracyjną.

Funkcja publiczna a funkcja usługowa i techniczna. Dokumenty urzędowe, dokumenty wewnętrzne a dokumenty prywatne

Jak wskazał zatem NSA¹⁵, badanie wniosku przez jego adresata powinno w pierwszej kolejności dać odpowiedź na pytanie, czy wnioskodawca rzeczywiście żąda udzielenia/dostępu do informacji publicznej. Także

¹⁵ Wyrok z dnia 14 września 2010 r., I OSK 1035/10, Legalis nr 348013.

i bardziej szczegółowe pytania o treści: „Czy osoba, której wniosek o dostęp do informacji publicznej dotyczy, pełni funkcję publiczną?” lub też: „Czy dokument, do którego dostępu domaga się wnioskodawca, jest dokumentem urzędowym, prywatnym, czy wewnętrznym?”, zawsze sprowadzają się do tego podstawowego, ogólnego pytania i dotyczą obowiązku ustalenia przez adresata wniosku (albo na dalszym, kontrolnym etapie przez sąd administracyjny), czy mamy do czynienia z informacją publiczną. Od tego zależy bowiem każdorazowo, czy wniosek mieści się w gwarantowanym Konstytucją RP prawie do uzyskania informacji publicznej oraz czy w przypadku spełnienia tego warunku przedmiotowego będzie miało zastosowanie ograniczenie przewidziane w art. 5 ust. 2 u.d.i.p.¹⁶ Warto zaznaczyć, że ustalenie istnienia obydwu przesłanek rzutuje bezpośrednio na podział publiczny/prywatny, i już na tym etapie często wskazuje na zasadność wprowadzenia ochrony *ad personam*.

Pełnienie funkcji publicznych oraz urzędowy charakter dokumentów to podstawowe przesłanki do oceny, czy dany wniosek o dostęp do informacji publicznej jest przedmiotem konstytucyjnego i ustawowego prawa dostępu do informacji publicznej.

Dobrym przykładem analizy tej pierwszej przesłanki, również w świetle treści art. 5 ust. 2 u.d.i.p., jest stanowisko NSA wyrażone w wyroku z dnia 9 czerwca 2017 r., I OSK 2130/15¹⁷. W uzasadnieniu tego wyroku sąd kasacyjny stwierdził, że: „Dokonując wykładni pojęcia osoby pełniącej funkcje publiczne w rozumieniu art. 5 ust. 2 u.d.i.p., należy mieć na uwadze, że stanowi ono element określający relacje pomiędzy dwoma

¹⁶ W literaturze przedmiotu trafnie wskazuje się, że: „Jednoznacznej definicji informacji publicznej nie można wywieść z przepisów. Artykuł 61 Konstytucji RP określa, że prawo do informacji publicznej dotyczy działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. (...) Tymczasem art. 1 ust. 1 u.d.i.p. definiuje informację publiczną jako każdą informację o sprawach publicznych. (...) Brak spójności pomiędzy przepisem Konstytucji a przepisem ustawowym statuującym pojęcie informacji publicznej powoduje, że w doktrynie pojawiły się w efekcie odmienne próby zdefiniowania tego pojęcia” (por. P. Szustakiewicz, *Definicja informacji publicznej w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2016, nr 10, s. 53–55.

¹⁷ CBOSA.

konstytucyjnymi prawami podmiotowymi, tj. prawem do prywatności (art. 47 Konstytucji RP) i prawem do informacji publicznej (art. 61 ust. 1 Konstytucji RP). Konieczne jest przy tym podkreślenie, że Konstytucja RP nie daje żadnych podstaw do przyjmowania priorytetu któregoś z tych praw jako punktu wyjścia w procesie wykładni regulacji ustawowych”. Naczelny Sąd Administracyjny odwołał się przy tym do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 marca 2006 r., K 17/05, w którym TK wyjaśnił, że „prawo dostępu do informacji nie ma charakteru bezwzględ- nego, a jego granice wyznaczone są m.in. przez konieczność respektowa- nia praw i wolności innych podmiotów”. Naczelny Sąd Administracyjny wywiódł zatem, że: „Jest to ponad wszelką wątpliwość istotne prawo kon- stytucyjne determinujące sposób wykładni przepisów ustawowych na rzecz zachowania, realizowania i ochrony tego prawa, jednakże w jego granicach wyznaczonych w Konstytucji RP i z poszanowaniem innych, zwłaszcza konstytucyjnych praw podmiotowych”. Następnie NSA skupił się na treści art. 5 ust. 2 u.d.i.p. i wyjaśnił, że „ustawodawca jako zasadę przyjął silniejszą ochronę prawa do prywatności w sytuacji jego kolizji z prawem do informacji publicznej”. Jako wyjątek od tej zasady nale- ży natomiast traktować unormowanie art. 5 ust. 2 u.d.i.p. zd. 2, zgodnie z którym: „Ograniczenie to nie dotyczy informacji o osobach pełni- aących funkcje publiczne, mających związek z pełnieniem tych funkcji, w tym o warunkach powierzenia i wykonywania funkcji, oraz przypad- ku, gdy osoba fizyczna lub przedsiębiorca rezygnują z przysługującego im prawa”. Sąd II instancji wskazał przy tym, że „wykładnia kategorii «osób pełniących funkcje publiczne, mających związek z pełnieniem tych funkcji» nie może w konsekwencji prowadzić do uczynienia iluzo- ryczną zasady wynikającej z art. 5 ust. 2 u.d.i.p. zd. 1”¹⁸. Podkreślił także, „że skoro idzie o wyważenie relacji pomiędzy dwoma konstytucyjnymi prawami podmiotowymi, konieczne jest poszukiwanie kryteriów, które będą służyły uchwyceniu granic zakresowych pojęcia «osób pełniących funkcje publiczne, mających związek z pełnieniem tych funkcji», a nie

18 Ibidem.

ich rozmywaniu”¹⁹. Jednocześnie NSA zwrócił uwagę, że dokonywana wykładnia systemowa pojęcia osób pełniących funkcje publiczne z użyciem definicji legalnej z art. 115 § 19 k.k.²⁰ ukierunkowuje wprawdzie sposób rozumienia użytych w art. 5 ust. 2 u.d.i.p. pojęć osób „pełniących funkcje publiczne” lub osób „mających związek z pełnieniem tych funkcji”, nie daje jednak jednoznacznej odpowiedzi na pytanie o zakres treściowy tych pojęć. Wedle Sądu kasacyjnego natomiast „można (...) na ich podstawie budować tezę, że czynności o charakterze wyłącznie usługowym podejmowane nawet w ramach instytucji publicznych, nie dają podstaw do kwalifikowania osób wykonujących te czynności jako «osób pełniących funkcje publiczne» lub osób «mających związek z pełnieniem tych funkcji»²¹”. To bardzo ważne stwierdzenie NSA zestawił z kwalifikacją dokonaną przez TK w przywołanym wyroku z dnia 20 marca 2006 r., K 17/05. Naczelny Sąd Administracyjny doszedł zatem do przekonania, że „kryterium służące uchwyceniu granic zakresowych pojęcia «osób pełniących funkcje publiczne, mających związek z pełnieniem tych funkcji» należy przyjmować jako kryterium bezpośredniości działań podejmowanych w ramach instytucji publicznej wpływających na sytuację prawną innych osób, w czym mieszczą się zwłaszcza co najmniej wąskie kompetencje decyzyjne”²². Bezpośredniość²³ – zgodnie z językowym znaczeniem tego słowa przyjmowanym w języku polskim – oznacza działanie „bez pośrednictwa kogokolwiek, czegokolwiek, wprost”²⁴. A zatem poza zakresem pojęcia osób pełniących funkcje publiczne, mających związek z pełnieniem

19 Ibidem.

20 Art. 115 § 19 k.k. stanowi: „Osobą pełniącą funkcję publiczną jest funkcjonariusz publiczny, członek organu samorządowego, osoba zatrudniona w jednostce organizacyjnej dysponującej środkami publicznymi, chyba że wykonuje wyłącznie czynności usługowe, a także inna osoba, której uprawnienia i obowiązki w zakresie działalności publicznej są określone lub uznane przez ustawę lub wiążącą Rzeczpospolitą Polską umowę międzynarodową”.

21 I OSK 2130/15, CBOSA.

22 Ibidem.

23 „Bezpośredniość” jako kryterium kwalifikacji podmiotowej NSA podkreślał później wielokrotnie, m.in. w wyroku z dnia 18 czerwca 2019 r., I OSK 2893/18, Legalis nr 2194388.

24 Por. B. Dunaj (red.), *Słownik współczesnego języka polskiego*, t. 1, Warszawa 1999, s. 51.

tych funkcji, nie pozostają tylko te osoby, które w ramach instytucji publicznej podejmują działania wyłącznie na stanowiskach usługowych i technicznych. Również działania osób znajdujących się w strukturze instytucji publicznej, mające charakter wyłącznie pomocniczy, doradczy, opiniujący, konsultujący, których wyniki nie są wiążące, tzn. mogą być uwzględnione (lub nie) przez inny podmiot kształtujący bezpośrednio w ramach instytucji publicznej sytuację prawną innych osób, nie pozwalają osób takich (pomocników, doradców, opiniujących, konsultantów) traktować jako „osoby pełniące funkcje publiczne, mające związek z pełnieniem tych funkcji” w rozumieniu art. 5 ust. 2 u.d.i.p.

Czy zatem rozpatrując wniosek, jego adresat ma zawsze opierać się na pewnym określonym, sformalizowanym zakresie zadań przypisanych danemu pracownikowi organu, np. tych określonych w zakresach obowiązków? Czy też ma sięgać do realnego, faktycznego wpływu danego pracownika na kształt decyzji organu?

Odpowiedź na to pytanie wydaje się dość prosta w sytuacji, gdy pracownik posiada np. upoważnienie do załatwiania spraw w imieniu organu administracji publicznej (art. 268a Ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego²⁵), jednakże czy radca prawny sporządzający opinie prawne dla organu administracji, które są każdorazowo uwzględniane w aktach administracyjnych organu w sposób kształtujący kierunek jego rozstrzygnięć, jest również osobą pełniącą funkcję publiczną? Korzystając z kryteriów wyprowadzonych m.in. z orzecznictwa NSA, należałoby odpowiedzieć twierdząco, ponieważ w obydwu przypadkach osoby te mają realny wpływ na ostateczną treść rozstrzygnięć. Powoduje to również realne zagrożenia ze strony podmiotów obowiązanych do udostępnienia informacji publicznych. Mogą one bowiem wykorzystywać formalną, a nie faktyczną kwalifikację danego pracownika jako wykonującego jedynie czynności usługowe (zakresy obowiązków, zakresy czynności), podczas gdy są to w istocie pracownicy posiadający wiązkę uprawnień decyzyjnych. Trafność takiej konkluzji zdaje się wynikać z końcowej części rozważań NSA.

25 Tekst jedn. Dz.U. z 2024 r. poz. 572.

Naczelny Sąd Administracyjny jednoznacznie bowiem wyjaśnił, że „związek z pełnieniem funkcji publicznych to związek wyrażający się w realnym i skonkretyzowanym, a nie jedynie hipotetycznym wpływie na procesy decyzyjne dotyczące sytuacji prawnych innych podmiotów”²⁶.

Dokonana wykładnia jest niezwykle ważna dla wymienionych potrzeb społeczeństwa informacyjnego, tzn. łatwego i szybkiego dostępu do informacji. Co więcej, uwzględnia ona wyjątkowość wyłączenia obowiązywania ogólnej zasady ochrony prywatności osoby fizycznej (relacji prawnej zd. 1. ust. 2 art. 5 u.d.i.p. do zd. 2. art. 5 ust. 2 u.d.i.p.), które to wyłączenie nie może być nigdy interpretowane rozszerzająco, zgodnie zresztą z ogólnymi zasadami wykładni prawa²⁷. Zdaniem autora niniejszego opracowania taki kierunek wykładni nie przeczy też regule *in dubio pro libertate*, której stosowanie na gruncie prawa do informacji publicznej jest w pełni aprobowane w orzecznictwie sądowoadministracyjnym. Dyrektywę udostępnienia informacji publicznej wskazano w wyroku NSA z dnia 20 grudnia 2013 r. (I OSK 2026/13), w którym określono, że „konstytucyjne prawo do informacji publicznej winno służyć jak najszerszemu obywatelskiemu dostępowi do danych publicznych. Zatem normy regulujące zarówno tryb, jak i zasady dostępu do informacji publicznej winny być wykładane z poszanowaniem podstawowej reguły *in dubio pro libertate*. Zasada jawności życia publicznego i transparentności działań władzy publicznej, które to zasady legły u podstaw obywatelskiego prawa do informacji publicznej, realizowanego w trybie przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej, mają bowiem sprzyjać sprawowaniu społecznej kontroli przez wszystkich obywateli²⁸. Zasada ta nie działa bowiem nigdy jednokierunkowo, w tym sensie, że jej treść to nakaz rozstrzygania wątpliwości interpretacyjnych na rzecz, a nie przeciw prawom i wolnościom obywatelskim²⁹. Wątpliwość co do treści zawartych w art. 5 ust. 2 u.d.i.p. dotyczyła sformułowania „osoby pełniące funkcje

²⁶ I OSK 2130/15, CBOSA.

²⁷ *Exceptiones non sunt extendendae*.

²⁸ K. Kędzierska, P. Szustakiewicz [w:] P. Szustakiewicz (red.), *Dostęp do informacji publicznej*, Warszawa 2019, Legalis, rozdz. III.

²⁹ Tak opisuje treść tej reguły L. Morawski, *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2010, s. 184.

publiczne, mające związek z pełnieniem tych funkcji”, zamieszczonego w zd. 2 tego przepisu, a nie samej ogólnej zasady ograniczenia prawa do informacji publicznej ze względu na prywatność osoby fizycznej (zd. 1 art. 5 ust. 2 u.d.i.p.). Poza tym należy podkreślić, że treść art. 5 ust. 2 zd. 1 u.d.i.p. jest wyrazem konstytucyjnej zasady ochrony życia prywatnego (art. 47 Konstytucji RP) i wykładnia wyjątkowej regulacji przepisu art. 5 ust. 2 zd. 2 u.d.i.p. powinna być dokonywana w sposób, który nie narusza istoty prawa do prywatności, zgodnie z konstytucyjną zasadą proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP).

To dlatego tak istotne jest odpowiednio precyzyjne sformułowanie treści wniosku o dostęp do informacji publicznej. Na gruncie sprawy rozstrzygniętej w przywołanym wyżej wyroku wnioskodawca wystąpił o udzielenie informacji publicznej w postaci: 1) danych o członkach Gabinetu Politycznego Ministra Finansów wymaganych przez art. 39a ust. 1 ustawy o Radzie Ministrów; 2) wysokości wynagrodzenia miesięcznego brutto każdego z członków Gabinetu Politycznego (imię, nazwisko, wysokość wynagrodzenia miesięcznego brutto w rozbiciu na poszczególne składniki) za każdy miesiąc w 2014 r. Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu wyroku³⁰ stwierdził, że „wskazywane przez sąd I instancji wartości związane z potrzebą kontroli społecznej nad wydatkami publicznymi, czy transparentnością działania organów wykonujących zadania publiczne, nie uzasadniają według treści art. 5 ust. 2 u.d.i.p. pozbawienia ochrony prywatności osób, które nie mają statusu osób pełniących funkcje publiczne lub mających związek z pełnieniem tych funkcji”. W konsekwencji NSA uznał, że „przedmiotem wniosku nie była jawność wydatkowania środków publicznych na wynagrodzenia członków biura politycznego, a miesięczne wynagrodzenie wskazanych konkretnie osób, czyli dochód uzyskiwany przez konkretne osoby fizyczne”. Podkreślił zatem, że: „Żądanie ujawnienia prywatnych danych dotyczących zatrudnionego pracownika nie jest tożsame z żądaniem niespersonifikowanej

30 Omawianym wyrokiem o sygn. I OSK 2130/15 NSA uchylił zaskarżony wyrok sądu I instancji, którym uchylono zaskarżoną decyzję oraz poprzedzającą ją decyzję w przedmiocie odmowy udostępnienia informacji publicznej ze względu na istnienie ograniczenia przewidzianego w art. 5 ust. 2 u.d.i.p.

informacji o wąskości środków finansowych przeznaczanych na działalność i funkcjonowanie organu, czyli ciężarach publicznych wskazanych w art. 6 ust. 1 pkt 5 lit. h) u.d.i.p. Dla uzyskania informacji o sposobie wydatkowania finansów publicznych nie jest konieczna znajomość wszystkich poszczególnych składników wynagrodzenia konkretnych osób”.

Zbliżone, choć nietożsame uwagi dotyczą kwalifikacji prawnej żądanych we wnioskach o dostęp do informacji publicznej dokumentów. I tak w wyroku z dnia 2 kwietnia 2015 r., I OSK 1025/14³¹, NSA wyjaśnił, że: „Kryterium decydującym o udostępnieniu poszczególnych dokumentów w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej nie jest ich autorstwo, tylko przesądzenie, że służą one realizowaniu zadań publicznych, i zostały wytworzone na zlecenie organów administracji publicznej, a także w celu realizacji zadań publicznych, jeżeli jednocześnie ich treść nie narusza prywatności”. Kolejny zatem raz NSA w sposób ścisły powiązał kwestię ustalenia (kwalifikacji) żadanego dokumentu jako informacji publicznej z ochroną tej informacji ze względu na prywatność, o ile zostanie zachowana taka właśnie kolejność kwalifikacyjna.

Z kolei w uzasadnieniu wyroku z dnia 29 kwietnia 2016 r., I OSK 2448/14³², NSA wyraźnie rozróżnił, które dokumenty, będące dokumentami urzędowymi w rozumieniu art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a) u.d.i.p.³³, podlegają udostępnieniu, a które ograniczeniu w dostępie ze względu na ochronę prywatności. Jest to orzeczenie interesujące również z tego względu, że dotyczy dokumentów wytworzonych w ramach tego samego

31 Teza 1. uzasadnienia – za systemem Legalis C.H. Beck, Legalis nr 1310511. Teza ta jest w istocie powtórzeniem stanowiska NSA wyrażonego w wielu orzeczeniach, przywołanych zresztą w uzasadnieniu wskazanego wyroku (por. wyrok NSA z dnia 15 lipca 2011 r., I OSK 667/11; z dnia 7 grudnia 2010 r., I OSK 1774/10; z dnia 18 września 2008 r., I OSK 315/08; z dnia 9 lutego 2007 r., I OSK 517/06 oraz wyrok z dnia 7 marca 2012 r., I OSK 2265/11).

32 Legalis nr 1510114.

33 Udostępnieniu podlega informacja publiczna, przede wszystkim o danych publicznych, w tym: treść i postać dokumentów urzędowych, w szczególności: treść aktów administracyjnych i innych rozstrzygnięć, dokumentacja przebiegu i efektów kontroli oraz wystąpienia, stanowiska, wnioski i opinie podmiotów ją przeprowadzających, treść orzeczeń sądów powszechnych, Sądu Najwyższego, sądów administracyjnych, sądów wojskowych, Trybunału Konstytucyjnego i Trybunału Stanu.

postępowania – postępowania dyscyplinarnego, a często w sferze zainteresowań wnioskodawców pozostają dokumenty urzędowe pochodzące z różnych etapów tego samego postępowania przed organami władzy publicznej. Kolejny raz oznacza to, że uzyskanie szybkiego i łatwego dostępu do żądanych informacji publicznych w znaczącym stopniu zależy od precyzyjnego, a nie ogólnego formułowania wniosku. W przywołanej sprawie NSA stwierdził, że „dostęp do orzeczeń wydanych w trakcie postępowania dyscyplinarnego w pełni realizuje zadania związane z kontrolą społeczną, której celem nie było narażanie obywateli na utratę prywatności”, podczas gdy taki wniosek nie dotyczy już protokołów z rozprawy dyscyplinarnej. W protokołach z rozprawy dyscyplinarnej, jak wyjaśnił NSA, „znajdują się m.in. zapisy zeznań świadków, wyjaśnień obwinionych, zawierające informacje, które udostępnione nawet po uniemożliwieniu zapoznania się wnioskodawcy z danymi osobowymi mogą zagrozić naruszeniem praw osób do ochrony ich godności, prawa do prywatności i dobrego imienia. Ich zanonimizowanie nie ochroni podmiotów biorących udział w postępowaniu, także w charakterze świadków, czy pokrzywdzonych przed ujawnieniem informacji podlegających ochronie. Co do zasady ochronie podlegają określonego rodzaju informacje, a nie znajdujące się w aktach dokumenty”³⁴.

Z tej ostatniej konstatacji NSA wynikają niezwykle doniosłe konsekwencje dla sposobu i kierunku rozpatrzenia wniosku. Adresat wniosku musi uważnie zapoznać się z jego treścią: ustalić, czy wnioskodawca domaga się danych z dokumentu, czy samego dokumentu (jego określonej postaci, a jeżeli tak, to jakiej jego części, czy może całości). W innym bowiem wyroku (wyrok NSA z dnia 26 stycznia 2018 r., I OSK 814/16³⁵), NSA stwierdził, że „wnioskodawca nie ma prawa, wynikającego z art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a u.d.i.p., do żądania zachowania określonej treści i postaci dokumentu prywatnego, może natomiast domagać się zawartej w nim informacji, jeżeli jest to informacja publiczna”. Co oczywiste, sąd kasacyjny dokonał definicyjnego rozróżnienia dokumentu urzędowego

³⁴ I OSK 2448/14, Legalis nr 1510114.

³⁵ Legalis nr 1719675, teza 1–3.

i dokumentu prywatnego. W odniesieniu do tego pierwszego wyjaśnił, że „przymiot informacji publicznej bez wątpienia posiadają dokumenty urzędowe organu (będące dowodem tego, co w nich urzędowo stwierdzono, zatwierdzono lub podano), wytworzone w ramach realizacji powierzonych mu zadań, a więc dokumenty powstałe w związku z prowadzeniem konkretnych spraw”. Z kolei „przymiotu informacji publicznej nie mają dokumenty prywatne, które podmiot kieruje do organu administracji publicznej”. Zaznaczył, że: „W rozumieniu ustawy o dostępie do informacji publicznej dokumenty prywatne nie stanowią informacji”³⁶.

Nie oznacza to oczywiście, że istnieje ogólna zasada, która uniemożliwia społeczeństwu informacyjnemu dostęp do wszystkich dokumentów prywatnych będących w posiadaniu podmiotu zobowiązanego do udostępnienia informacji. W tym samym wyroku NSA stwierdził, że również dokumenty prywatne znajdujące się w posiadaniu organu mogą stanowić podstawę do sformułowania odpowiedzi na wniosek o informację publiczną, a zatem zawierać informacje podlegające udostępnieniu (por. wyrok NSA z dnia 13 czerwca 2014 r., I OSK 3070/13; wyrok NSA z dnia 15 marca 2017 r., I OSK 1531/15³⁷). Zdaniem autora niniejszego opracowania należy też mieć na uwadze, że wśród prawnych form działania administracji publicznej są czynności cywilnoprawne przybierające formę umów cywilnoprawnych. Zwrócił na to uwagę NSA, choć niebezpośrednio, w wyroku z dnia 31 stycznia 2018 r. (I OSK 1227/16³⁸), ujmując takie umowy jako prawne formy działania administracji. Uznał, że przedwstępne umowy użytkowania i dzierżawy gruntów zawarte przez gminę są informacją publiczną „przede wszystkim dlatego, że dotyczą one gospodarowania posiadanym przez gminę mieniem komunalnym. Bez znaczenia jest to, że nie są to umowy stanowcze”.

W tym miejscu należałoby stwierdzić, że istotą żądania danej informacji zamieszczonej w dokumencie prywatnym jest jej obiektywny,

36 NSA podał, iż „w orzecznictwie sądów administracyjnych trafnie wskazuje się, że nie jest informacją publiczną wniosek w sprawie indywidualnej, stanowiący dokument prywatny, jak i inne pisma procesowe stron”.

37 CBOSA.

38 Legalis nr 1757767.

prawny i ścisły związek z realizacją zadań publicznych, nawet jeśli taki dokument przybrałby formę czynności cywilnoprawnej (jednostronnej czy wielostronnej) i pełnił rolę służebną wobec władczych działań organu władzy publicznej, czy szerzej – podmiotu publicznoprawnego.

Inną kwestią jest natomiast dostęp do dokumentów wewnętrznych. Według orzecznictwa NSA z szerokiego zakresu przedmiotowego informacji publicznej wyłączeniu podlegają treści zawarte w dokumentach wewnętrznych, rozumiane jako informacje o charakterze roboczym (zapisy, notatki), które zostały utrwalone w formie tradycyjnej lub elektronicznej i stanowią pewien proces myślowy, proces rozważań, etap wypracowywania finalnej koncepcji, przyjęcia ostatecznego stanowiska przez pojedynczego pracownika lub zespół. W ich przypadku można bowiem mówić o pewnym stadium na drodze do wytworzenia informacji publicznej. Od „dokumentów urzędowych” w rozumieniu art. 6 ust. 2 u.d.i.p. odróżnia się zatem „dokumenty wewnętrzne”, służące wprowadzeniu realizacji jakiegoś zadania publicznego, ale nieprzesądzające o kierunkach działania organu³⁹.

Tutaj NSA⁴⁰ kolejny raz odniósł się do cechy bezpośredniości – tym razem braku przymiotu bezpośredniej funkcji dokumentów wewnętrznych jako stanowiska organu wyrażanego na zewnątrz. Dokumenty wewnętrzne w żaden sposób nie kształtują bowiem bezpośrednio działań i zaniechań organu władzy publicznej, jego kierunków działalności,

39 Z tezy wyroku NSA z dnia 3 kwietnia 2024 r., III OSK 416/22, Legalis nr 3072378.

40 Sąd przywołał w uzasadnieniu inne, własne uzasadnienie, m.in. wyrok NSA z dnia 25 marca 2014 r., I OSK 2320/13, z którego wynika, że wewnętrzna korespondencja, służąca wymianie informacji, a także gromadzeniu niezbędnych materiałów do rozstrzygnięcia sprawy, nie zawiera jednak ani informacji co do sposobu załatwienia sprawy, ani takich, które można byłoby uznać za wyrażenie stanowiska organu, oraz wyroki NSA: z dnia 14 września 2012 r., I OSK 1203/12; z dnia 25 marca 2014 r., I OSK 2320/13; z dnia 31 lipca 2014 r., I OSK 2770/13; z dnia 18 września 2014 r., I OSK 3073/13; z dnia 15 lipca 2021 r., III OSK 3335/21, z których wynika, że korespondencja osoby wykonującej zadania publiczne z jej współpracownikami, nawet jeżeli w jakiejś części dotyczy wykonywanych przez tę osobę zadań publicznych, nie ma jakiegokolwiek waloru oficjalności, a nawet jeśli zawiera propozycje dotyczące sposobu załatwienia określonej sprawy publicznej, to mieści się w zakresie swobody niezbędnej dla podjęcia prawidłowej decyzji po rozważeniu wszystkich racji przemawiających za różnorodnymi możliwościami jej załatwienia.

ale mogą, choć nie muszą, służyć do wypracowania takich kierunków (funkcja pośrednia).

Przedstawione rozróżnienie ma decydujące znaczenie w przypadku kierunku rozpatrzenia wniosku i skuteczności oczekiwanych żądań wnioskodawcy.

Nadużycie prawa do informacji publicznej – pozorność gwarancji

W pierwszej kolejności konieczne jest przywołanie przedstawionej i wypracowanej w orzecznictwie definicji publicznego prawa podmiotowego. I tak w świetle uzasadnienia wyroku NSA z dnia 24 marca 2023 r., III OSK 7440/21⁴¹, „publiczne prawo podmiotowe to sytuacja prawna, w której oparty na normie prawnej interes określonej osoby (będący na tej podstawie interesem prawnym) jest zaopatrzony i tym samym wzmocniony przez wynikające również z normy prawnej prawa publicznego roszczenie o określone zachowanie wspólnoty publiczno-prawnej reprezentowanej przez odpowiednie organy. Publiczne prawo podmiotowe zasadza się zatem na interesie prawnym. Każdy podmiot publicznego prawa podmiotowego jest tym samym podmiotem interesu prawnego”.

Z kolei pojęcie nadużycia prawa, według poglądów doktryny, oznacza sytuację, w której „podmiot zainteresowany podejmuje prawnie dozwolone działania dla osiągnięcia innych celów niż przewidziane przez ustawodawcę. Najogólniej «nadużycie» prawa oznacza zatem zastosowanie prawa w sposób sprzeczny z celem, który legł u podstaw jego ustanowienia, przy czym istotne jest, aby używanie tego prawa miało wpływ na sferę interesów innych podmiotów”⁴².

Pomijając szersze aspekty teoretyczne instytucji nadużycia prawa podmiotowego publicznego i rozwój poglądów w tym zakresie

⁴¹ Legalis nr 2907462.

⁴² M. Jaśkowska, *Nadużycie publicznego prawa podmiotowego jako przesłanka ograniczenia dostępu do sądu w sprawach z zakresu informacji publicznej*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2018, nr 1, s. 27–41.

w orzecznictwie sądowoadministracyjnym, wypada tylko przypomnieć, że kwestia nadużycia prawa do informacji publicznej jako nadużycia publicznego prawa podmiotowego pojawiła się w tym orzecznictwie już w roku 2012⁴³.

Obecnie w orzecznictwie przyjmuje się, że wprowadzie „kategoria nadużycia publicznego prawa podmiotowego nie jest wyrażona w tekście prawnym, to skuteczne kwestionowanie zjawiska nadużywania takiego prawa, w tym publicznego prawa podmiotowego do informacji publicznej, nie może nie odnosić się do motywów i celów stanowiących podstawę złożonego wniosku, a zatem do ocen i ustaleń w zakresie stanu faktycznego sprawy, a w konsekwencji możliwe jest w ramach drugiej podstawy kasacyjnej, tj. w ramach zarzutów naruszenia przepisów postępowania⁴⁴. Dopiero w dalszej kolejności w powiązaniu z zarzutami niewłaściwego zastosowania przepisów, w których znajduje normatywną podstawę to prawo, czyli art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji RP w związku z art. 2 ust. 1 u.d.i.p. oraz przepisów określających sposób czynienia użytku z publicznego prawa podmiotowego dostępu do informacji publicznej z uwzględnieniem ogólnej konstytucyjnej normy wyrażonej w art. 82 Konstytucji RP, zgodnie z którym obowiązkiem obywatela polskiego jest m.in. troska o dobro wspólne⁴⁵.

Jednocześnie NSA wyjaśnia, że brak jest podstaw do utożsamiania treści pojęcia informacji publicznej jako przedmiotu publicznego prawa podmiotowego dostępu do informacji publicznej z kwestią prawidłowości korzystania z tego prawa. Treść publicznego prawa podmiotowego do informacji publicznej ma charakter obiektywny i nie jest kształtowana sposobem realizowania tego prawa⁴⁶.

Naczelny Sąd Administracyjny podkreśla też w aktualnie wydawanych orzeczeniach, że z charakteru konstrukcji nadużycia publicznego prawa podmiotowego, w tym również publicznego prawa dostępu

⁴³ Por. postanowienie NSA z dnia 6 czerwca 2012 r., I OSK 655/12; wyrok NSA z dnia 30 sierpnia 2012 r., I OSK 799/12, CBOSA.

⁴⁴ Tak NSA m.in. w wyroku z dnia 2 sierpnia 2024 r., III OSK 3136/23, CBOSA.

⁴⁵ Ibidem oraz w wyroku NSA z dnia 24 marca 2023 r., III OSK 7440/21, CBOSA.

⁴⁶ Ibidem.

do informacji publicznej, wynika, że zachowanie mające cechy nadużywania prawa nie powinno korzystać z ochrony prawnej. Odmowa ochrony nie następuje jednak poprzez zakwestionowanie przedmiotu określonego prawa, lecz wiąże się z odmową realizacji roszczenia, które z niego wynika, co w przypadku prawa dostępu do informacji publicznej powinno następować poprzez wydanie decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej⁴⁷.

Powyższe oznacza, że w przypadku odmowy udostępnienia informacji publicznej ze względu na nadużycie prawa do jej dostępu przedmiotem postępowania nie są kwestie ustawowej odmowy jej udostępnienia, lecz „poznanie rzeczywistego celu wystąpienia z wnioskiem o udostępnienie konkretnej informacji publicznej”. Natomiast „ustaleń w tym zakresie można dokonywać w oparciu o ocenę okoliczności faktycznych danej sprawy, w tym treści wniosku o udostępnienie informacji publicznej. Pomocne może być stanowisko żądającego prezentowane w innych pismach kierowanych do podmiotu zobowiązanego. Znaczenie może mieć okoliczność ponawiania wniosków o udzielenie informacji publicznych już udostępnionych wnioskodawcy albo ogólnodostępnych”.

Naczelny Sąd Administracyjny wskazuje też wprost, że nadużycie prawa nie jest wyrażone w tekście u.d.i.p.⁴⁸ Tym samym odmowa udostępnienia informacji publicznej z tego powodu ma charakter nie tylko pozaustawowy, ale też i pozakonstytucyjny, zważywszy że ograniczenia w dostępie do informacji publicznej określone w art. 61 ust. 3 Konstytucji RP ustrojodawca zastrzegł dla ustawy i z przyczyn wyraźnie

⁴⁷ Ibidem.

⁴⁸ W wyroku z dnia 11 maja 2023 r., III OSK 181/22, Legalis nr 2932920, NSA dokonał zestawienia przejawów nadużycia prawa dostępu do informacji publicznej, stwierdzając, że pojawia się ono w kontekście: 1) wykorzystania prawa do informacji w celu zakłócenia funkcjonowania organów administracji (do swoistego pieniactwa z wykorzystaniem prawa do informacji); wykorzystania dla celów gospodarczych, zawodowych lub na potrzeby prowadzenia indywidualnych sporów prawnych; 2) wykorzystania dla celów gospodarczych, zawodowych lub na potrzeby prowadzenia indywidualnych sporów prawnych; 3) wykorzystania dla szykanowania osób piastujących funkcje publiczne, do pozyskiwania informacji o tych osobach nie w celu społecznej kontroli, lecz dla prowadzenia sporów osobistych, zaspokojenia prywatnych animozji (por. wyrok WSA w Krakowie z dnia 28 stycznia 2020 r., II SAB/Kr 481/19).

w tym przepisie wskazanych. Stawianie zarzutu naruszenia odpowiednich przepisów postępowania sądowoadministracyjnego w powiązaniu z art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji RP w związku z art. 2 ust. 1 u.d.i.p., jak wykląda to NSA, również pozostaje niespójne z samą treścią art. 61 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji, skoro jest to ograniczenie nieznane ani przepisowi art. 61 ust. 2 Konstytucji, ani art. 2 ust. 1 u.d.i.p. Ten ostatni mówi bowiem wyraźnie tylko o ograniczeniu z art. 5 u.d.i.p. Postawienie zatem zarzutu art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji RP w związku z art. 2 ust. 1 u.d.i.p. tylko w powiązaniu z naruszeniem prawa procesowego jednoznacznie uwidacznia brak podstawy materialnej do wydania decyzji odmownej z uwagi na nadużycie prawa do informacji publicznej. Nie można bowiem zarzucić w skardze kasacyjnej sądowi I instancji naruszenia prawa materialnego przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie, skoro nie istniał jakikolwiek przepis prawa materialnego, który wojewódzki sąd administracyjny mógłby błędnie wyłożyć lub niewłaściwie zastosować.

W kontekście jawności i szybkości w dostępie do informacji publicznej jako przejawu konstytucyjnego – publicznego prawa podmiotowego (art. 61 Konstytucji RP), takie rozwiązanie należy ocenić dwójako. Z punktu widzenia spójności systemu prawa krajowego jest to sądowoadministracyjna, prawotwórcza próba zachowania tej spójności, przy jednoczesnym zapewnieniu procesowej, i tylko procesowej ochrony obywatela: decyzja administracyjna ze środkami zaskarżenia, dalej zaś skarga do wojewódzkiego sądu administracyjnego i skarga kasacyjna do NSA. Z punktu widzenia zasady legalizmu natomiast, w rozumieniu istnienia podstawy materialnoprawnej do kształtowania praw i obowiązków strony w sposób władczy – w drodze aktu administracyjnego – takiej jak choćby w art. 5 k.c., czy też bardziej adekwatnego przykładu z prawa administracyjnego w postaci przepisu art. 5 ust. 5 Ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz.U. z 2024 r. poz. 361 z późn. zm.), jest to nadal decyzja wydana bez podstawy prawnej, a rozstrzygająca o odmowie przyznania prawa tak konstytucyjnego, jak też ustawowego.

Naczelny Sąd Administracyjny wyjaśnił konieczność wydawania decyzji o odmowie dostępu do informacji publicznej z uwagi na nadużycie

prawa do niej, wychodząc z samej konstrukcji nadużycia prawa do informacji publicznej, która polega na odmowie realizacji roszczenia wynikającego z prawa do informacji publicznej⁴⁹. Jest to na pewno argument na korzyść decyzji administracyjnej, czyli rozstrzygania tej kwestii aktem administracyjnym, zamiast informowania wnioskodawcy o nadużyciu przez niego prawa zwykłym pismem, a taki pogląd był również wyrażany w orzecznictwie⁵⁰.

Wydanie decyzji administracyjnej daje wnioskodawcy na poziomie organu konieczność przeprowadzenia postępowania administracyjnego, a w jego obrębie postępowania wyjaśniającego, a po przejściu tego etapu zapewnia mu gwarancję ochrony sądowej.

W dalszym ciągu nie sposób natomiast wskazać tu podstaw materialnoprawnych do wydania decyzji odmownej; nie sposób jej nawet wyprowadzić z przepisów u.d.i.p., jak ma to miejsce w przypadku odmowy udostępnienia informacji przetworzonej – art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. Ten ostatni przepis jest jednak wyraźnym wyjątkiem ustawowym od ogólnej zasady z art. 2 ust. 2 u.d.i.p.⁵¹ Odmowa udostępnienia informacji publicznej w drodze decyzji administracyjnej poprzedzonej postępowaniem administracyjnym ma natomiast rozstrzygać o rzeczywistym celu wystąpienia z wnioskiem o udostępnienie konkretnej informacji publicznej⁵², co sprowadza się do oceny zasadności roszczenia publicznoprawnego, a nie samego charakteru żądanej informacji, czy też – w przypadku żądania udostępnienia informacji publicznej – istnienia ustawowych ograniczeń w jej dostępie.

Trzeba bowiem podkreślić, że zastosowanie konstrukcji nadużycia prawa dotyczy tylko informacji publicznej, a nie każdej innej żądanej informacji. Badanie zasadności roszczenia, z przyczyn wyprowadzonych w istocie z wartości konstytucyjnych, bez podstawy ustawowej, ostatecznie, ze względu na skutek dla wnioskodawcy, i tak stanowi

49 Wyrok z dnia 18 października 2024 r., III OSK 42/23, Legalis nr 3153447.

50 Por. np. wyrok WSA w Kielcach z dnia 20 marca 2019 r., II SAB/Ke 6/19 [online:] www.orzeczenia.nsa.gov.pl

51 Od osoby wykonującej prawo do informacji publicznej nie wolno żądać wykazania interesu prawnego lub faktycznego.

52 Także w uzasadnieniu wyroku z dnia 18 października 2024 r., III OSK 42/23.

ograniczenie w dostępie do informacji publicznej, Takie zaś ograniczenie zastrzeżono, właśnie w świetle Konstytucji RP, dla materii ustawowej. I w tym należy upatrywać zagrożeń dla prawa do informacji publicznej i nadmiernego korzystania z konstrukcji nadużycia prawa przez podmioty zobowiązane do jej udostępnienia.

Z drugiej strony wydanie decyzji administracyjnej, z powołaniem się na nadużycie prawa do informacji publicznej, nie naraża tych podmiotów na negatywne konsekwencje określone w art. 149 § 1 pkt 1 i 3, § 1a i § 2 Ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁵³. Dla wnioskodawcy mają one z kolei ochronne i gwarancyjne skutki i pozwalają na szybkie uzyskanie oczekiwanych informacji publicznych, po zwrocie akt z prawomocnym wyrokiem do organu (podmiotu zobowiązanego do udostępnienia informacji publicznej). Co więcej, w przypadku uchylenia takiej decyzji przez sąd administracyjny lub uzyskania pozytywnego dla wnioskodawcy rozstrzygnięcia dopiero na etapie postępowania kasacyjnego może to prowadzić do znaczącego wydłużenia czasu oczekiwania na uzyskanie żądanych informacji publicznych. Często powoduje to faktyczną bezcelowość ich uzyskania.

Wspomniany brak podstawy materialnoprawnej wynika zresztą ze stanowiska NSA, który wyraźnie wskazuje sposób formułowania zarzutów kasacyjnych w przypadku zastosowania konstrukcji nadużycia prawa w niższej instancji. Zarzut ten może być formułowany tylko w ramach zarzutu naruszenia przepisów postępowania, jeżeli uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy (art. 174 pkt 2 p.p.s.a.)⁵⁴.

Oczywiste jest, że zarzutu naruszenia prawa materialnego przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie (art. 174 pkt 1 p.p.s.a.)

⁵³ Tekst jedn. Dz.U. z 2024 r. poz. 935, dalej: p.p.s.a. Przepisy te mają zastosowanie do rozpoznania skargi na bezczynność.

⁵⁴ „Jeżeli jednak kategoria nadużycia publicznego prawa podmiotowego nie jest wyrażona w tekście prawnym, to skuteczne kwestionowanie zjawiska nadużycia takiego prawa, w tym publicznego prawa podmiotowego do informacji publicznej, nie może nie odnosić się do motywów i celów stanowiących podstawę złożonego wniosku, a zatem do ocen i ustaleń w zakresie stanu faktycznego sprawy, a w konsekwencji możliwe jest w ramach drugiej podstawy kasacyjnej, tj. w ramach zarzutów naruszenia przepisów postępowania w powiązaniu ►

postawić nie można, skoro w takim przypadku nie ma przepisu u.d.i.p., którego błędną wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie można zarzucić sądowi I instancji.

Nadużycie prawa do informacji publicznej należy zatem traktować jako jureddyczną próbę wyręczenia ustawodawcy z powodu jego legislacyjnego zaniechania. Trzeba bowiem pamiętać, że ograniczenia pozaustawowe naruszają także konstytucyjną zasadę proporcjonalności ujętą w przepisie art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Wnioski *de lege ferenda* pozostają w tym zakresie wciąż otwarte.

Podsumowanie

Ograniczenia w dostępie do informacji publicznej wynikające z art. 5 ust. 2 u.d.i.p. podlegają ścisłej kontroli sądowoadministracyjnej, a ukształtowana linia orzecznicza NSA zapewnia w tym zakresie odpowiednie, ochronne gwarancje, przy czym orzecznictwo zachowuje jednocześnie równowagę w ochronie tych praw tak po stronie wnioskodawców, jak i osób, których dotyczą żądane informacje publiczne.

Taką samą uwagę można poczynić względem kontroli administracji publicznej w odniesieniu do informacji publicznych zamieszczonych w dokumentach. Naczelny Sąd Administracyjny stoi na straży wyrażonych granic przedmiotowych ustawy i swoim orzecznictwem wyraźnie kształtuje kierunki prawidłowej kwalifikacji żądanych przez obywateli informacji jako informacji publicznych lub informacji nieposiadających takiego charakteru. Z orzecznictwa można jednocześnie wyprowadzić praktyczne dyrektywy właściwego formułowania wniosków o dostęp do

z zarzutami niewłaściwego zastosowania przepisów, w których znajduje normatywną podstawę to prawo, czyli art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji RP w związku z art. 2 ust. 1 u.d.i.p. oraz przepisów określających sposób czynienia użytku z publicznego prawa podmiotowego dostępu do informacji publicznej z uwzględnieniem ogólnej konstytucyjnej normy wyrażonej w art. 82 Konstytucji RP, zgodnie z którym obowiązkiem obywatela polskiego jest m.in. troska o dobro wspólne” – tak NSA w uzasadnieniu wyroku z dnia 15 września 2023 r., III OSK 1166/22 [online:] www.orzeczenia.nsa.gov.pl.

informacji publicznych, tak aby wnioski te były rozpatrywane zgodnie z ich treścią i pozytywnie dla obywateli.

Z kolei wypracowane orzecznictwo w zakresie obowiązku wydawania decyzji administracyjnych w przypadku uznania przez adresatów wniosków nadużywania prawa do informacji publicznej obarczone jest natomiast ryzykiem nadmiernego wykorzystywania tej przyczyny przez podmioty obowiązane do udostępniania informacji publicznych i ma charakter *stricte* prawotwórczy, a co za tym idzie – wymaga zmian legislacyjnych, a na to zezwala przepis art. 31 ust. 3 Konstytucji RP⁵⁵.

Bibliografia

Literatura przedmiotu

- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2012.
- Bidziński M., Chmaj M., Szustakiewicz P., *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, wyd. 4, Warszawa 2023.
- Gudowska-Natanek E., Kuca G., *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2024.
- Jaśkowska M., *Nadużycie publicznego prawa podmiotowego jako przesłanka ograniczenia dostępu do sądu w sprawach z zakresu informacji publicznej*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2018, nr 1.
- Morawski L., *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2010.
- Safjan M., Bosek L. (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016. Szustakiewicz P., *Definicja informacji publicznej w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2016, nr 10.

⁵⁵ Dopuszczalność takich zmian legislacyjnych wynika ze stanowiska doktryny prawa konstytucyjnego. M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016, komentarz do art. 61, wskazują, że pomiędzy przepisem art. 61 ust. 3 a art. 31 ust. 3 Konstytucji następuje raczej stosunek krzyżowania – art. 61 ust. 3 precyzuje, ale nie zastępuje, na potrzeby prawa do informacji publicznej przesłanki określone w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Szustakiewicz P. (red.), *Dostęp do informacji publicznej*, Warszawa 2019.

Orzecznictwo

Wyrok NSA z dnia 14 września 2010 r., I OSK 1035/10, Legalis nr 348013.

Wyrok NSA z dnia 30 sierpnia 2012 r., I OSK 799/12, CBOSA.

Wyrok NSA z dnia 13 czerwca 2014 r., I OSK 3070/13, CBOSA.

Wyrok NSA z dnia 29 kwietnia 2016 r., I OSK 2448/14, Legalis nr 1510114.

Wyrok NSA z dnia 15 marca 2017 r., I OSK 1531/15, CBOSA.

Wyrok NSA z dnia 26 stycznia 2018 r., I OSK 814/16, Legalis nr 1719675.

Wyrok NSA z dnia 31 stycznia 2018 r., I OSK 1227/16, Legalis nr 1757767.

Wyrok NSA z dnia 11 maja 2018 r., I OSK 1586/16, Legalis nr 1782787.

Wyroku NSA z dnia 18 czerwca 2019 r., I OSK 2893/18, Legalis nr 2194388.

Wyrok NSA z dnia 2 sierpnia 2024 r., III OSK 3136/23, CBOSA.

Postanowienie NSA z dnia 6 czerwca 2012 r., I OSK 655/12, CBOSA.

PIOTR SOLKA

ORCID 0000-0003-1592-5930

**SPOSOBY UDOSTĘPNIANIA INFORMACJI
PUBLICZNEJ W INTERNECIE: JAKIE
ALTERNATYWY DLA BIULETYNU
INFORMACJI PUBLICZNEJ PRZYNOSI
ROZWÓJ NOWYCH TECHNOLOGII?**

DOI 10.26399/978-83-66723-91-7/p.solka

Wprowadzenie

Jednym z zadań publicznych, które zostało nałożone na wszystkie organy władzy publicznej w Polsce, jest określony w art. 61 Konstytucji RP obowiązek zapewnienia realizacji prawa dostępu do informacji publicznej. Zasadniczym celem realizacji tego prawa jest możliwość kontrolowania sprawujących władzę i poprzez uzyskiwanie wiedzy o działalności organów państwa dokonywanie właściwych decyzji wyborczych. Prawo dostępu do informacji publicznej nierzadko definiowane jest jako niezbędny element demokracji, z uwagi na możliwość wywierania dzięki jego realizacji przez obywateli wpływu na politykę państwa¹.

Z jednej strony prawo dostępu do informacji publicznej jest zatem narzędziem kontrolnym w rękach obywateli, z drugiej zaś powinnością organów władzy politycznej do bieżącego informowania o realizacji konkretnych działań w związku ze sprawowaniem urzędów. Ujawniona w ten sposób dwoistość sposobów realizacji prawa dostępu do informacji publicznej – aktywna, wymagająca od organu zamieszczania określonych informacji publicznie oraz pasywna, wymagająca aktywności po

¹ M. Florczak-Wątor [w:] P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2023, art. 61.

stronie obywatela, jeżeli to on chce pozyskać pewne informacje² – wpływa na rozwój dyskusji na temat właściwego wypełniania przez organy obowiązków w aspekcie jawności.

Dyskusja we wspomnianym powyżej zakresie stała się bardzo dynamiczna, bowiem równie dynamicznie rozwijają się wszelkie formy udostępniania informacji publicznej. Na przestrzeni ostatnich lat można obserwować intensywny rozwój nowych technologii, które dają nowe możliwości docierania do obywateli, tym samym umożliwiając pełniejszą realizację prawa dostępu do informacji publicznej w ujęciu aktywnym.

Biuletyn Informacji Publicznej jako podstawowa forma realizacji prawa dostępu w ujęciu aktywnym

Biuletyn Informacji Publicznej (BIP) to zgodnie z art. 8 ust. 1 u.d.i.p.³ urzędowy publikator teleinformatyczny, który został utworzony w celu powszechnego udostępniania informacji publicznej, w postaci ujednoliconego systemu stron w sieci teleinformatycznej. Projektowany już w 2001 r. BIP miał zapewniać powszechność dostępu do informacji publicznej oraz ograniczać konieczność udostępniania informacji na wniosek⁴. Został on zatem utworzony w celu realizacji aktywnej formy udostępniania informacji publicznej.

Innowacyjny, jak mogło się wydawać na początku XXI w., system stron internetowych przetrwał do dzisiaj, będąc najbardziej powszechnym źródłem informacji publicznej w Polsce. Obecnie każdy organ władzy publicznej w Polsce jest zobowiązany do prowadzenia BIP stanowiącego „główne kompendium wiedzy o informacji publicznej”⁵, w którym

² P. Sitniewski, *Zasada jawności obrad organów stanowiących w praktyce jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2018, s. 125.

³ Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 902), dalej: u.d.i.p.

⁴ K. Izdebski [w:] A. Piskorz-Ryń, M. Sakowska-Baryła (red.), *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2023, art. 8.

⁵ I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, wyd. 3, Warszawa 2016, art. 8.

publikuje się jedynie informacje zweryfikowane i w ściśle określony sposób.

Przepisy prawa powszechnie obowiązującego określają m.in. szczegółowe wymagania dotyczące układu ujednoliconego systemu stron BIP oraz zabezpieczania treści informacji publicznych tam udostępnianych⁶. Nie należy jednak zapominać, że stały rozwój cyfryzacji niesie ze sobą konieczność dostosowywania przestrzeni udostępniania informacji do nowych realiów. I tak każdorazowo należy brać pod uwagę inne przepisy, które dotyczą udostępniania przez podmioty publiczne materiałów elektronicznych i które stosuje się również do stron w domenie BIP.

W świetle powyższego należy zwrócić uwagę na ustawę o dostępności cyfrowej stron internetowych i aplikacji mobilnych podmiotów publicznych⁷ oraz ustawę o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami⁸. U.d.c. stanowi wobec u.z.d. swoiste *lex specialis*, na co wprost wskazano w art. 1 ust. u.z.d. Aktualnie zatem w systemie prawa funkcjonują dwa ustawowe akty prawne dotyczące tematyki dostępności⁹ i oba mają zastosowanie do bieżącego funkcjonowania BIP.

Na mocy wskazanych ustaw wprowadzono nowe rozwiązania, dzięki którym zwiększy się dostępność stron internetowych dla obywateli z różnych powodów pozbawionych możliwości swobodnego przeglądania tych stron. Dostępność cyfrowa strony internetowej i aplikacji mobilnej polega na zapewnieniu ich funkcjonalności, kompatybilności, postrzegalności i zrozumiałości. Skutkiem wprowadzenia szeroko pojętych przepisów o dostępności jest m.in. zapewnienie opisów tekstowych

⁶ Zob. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 stycznia 2007 r. w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej (Dz.U. z 2007 r. Nr 10 poz. 68).

⁷ Ustawa z dnia 4 kwietnia 2019 r. o dostępności cyfrowej stron internetowych i aplikacji mobilnych podmiotów publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 1440), dalej: u.d.c.

⁸ Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r. poz. 1411 ze zm.), dalej: u.z.d.

⁹ M. Brzostek-Kleszcz [w:] K. Czaplicki, G. Szpor (red.), *Ustawa o dostępności cyfrowej stron internetowych i aplikacji mobilnych podmiotów publicznych*, Warszawa 2020, art. 1.

zdjęć, transkrypcja nagrań, czy instalacja urządzeń lub innych środków technicznych do obsługi osób słabosłyszących¹⁰.

Powyższe zmiany ustawowe mają za zadanie dostosowywać BIP do zmieniających się czasów. Jednak warto zauważyć, że to nie przepisy prawa powszechnie obowiązującego, a samodzielna aktywność organów władzy publicznej powinna być wiodąca przy właściwym realizowaniu obowiązku informacyjnego w BIP, który ma zapewniać wiarygodność zamieszczanych tam informacji. W tym celu zabezpieczono mechanizmy weryfikacji zmian i osób wprowadzających informacje do BIP. Takie działania bez wątpienia wymagają aktywności prawodawcy w tym zakresie, podobnie jak określenie ogólnego schematu organizacyjnego strony internetowej w domenie BIP. Niestety można jednak zaobserwować niewłaściwe metody prowadzenia BIP, a niektóre działania czasami są sprzeczne z prawem.

Jednym z coraz częstszych przykładów wątpliwych praktyk organów władzy publicznej jest umieszczanie w BIP samych odnośników do innych stron internetowych. Działania te przybierają formę alternatywnych wobec BIP form udostępnienia informacji publicznej, co oznacza, że nie mogą być uznane za realizację obowiązku ustawowego, o którym mowa w art. 8 ust. 3 u.d.i.p. lub w ustawach szczególnych. Dla przykładu, zgodnie z art. 14 ust. 4 u.s.g.¹¹ imienne wykazy głosowań radnych podaje się niezwłocznie do publicznej wiadomości w Biuletynie Informacji Publicznej. Gmina Gierałtówice, powiat gliwicki, województwo śląskie, publikuje w tym zakresie jedynie odnośnik do strony internetowej gminy¹², zastępując w ten sposób publikację informacji odesłaniem do innego źródła.

10 Ł.K. Bugowski, M. Czech, *Zapewnianie dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami w urzędach gmin w województwie podlaskim – aspekty finansowe i prawne*, „Samorząd Terytorialny” 2022, nr 11, s. 63.

11 Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.), dalej: u.s.g.

12 Zob. [online:] <https://bip.gieraltowice.pl/10660/2329/protokoly-i-wyniki-glosowan-z-kadencji-rady-gminy-gieraltowice-2024-2029.html> [dostęp: 12.12.2024].

Opisana powyżej praktyka może budzić słuszny niepokój. Publikowanie treści w BIP zabezpieczone jest, jak już wspomniano, licznymi dodatkowymi obostrzeniami, takimi jak weryfikowanie osoby zamieszczającej informację, czy historia edycji zamieszczonej informacji. W sytuacji odwołania do linku traci się kontrolę nad weryfikowaniem rzetelności informacji i jej zmian, omijając w ten sposób istotne przepisy regulujące zamieszczanie informacji w BIP.

Przedmiot obowiązkowych do zamieszczenia informacji publicznych nie został precyzyjnie wskazany w u.d.i.p.¹³ Niemniej nie ulega wątpliwości, że publikowanie treści objętych obowiązkiem ich zamieszczania w BIP w formie odesłań do innych stron internetowych nie stanowi legalnej alternatywy, którą przynosi rozwój nowych technologii.

Nowe formy udostępniania informacji publicznych

Z perspektywy czasu stały rozwój informatyzacji sprzyja pojawianiu się nowych metod docierania do obywateli przez szeroko pojęty aparat państwa. Do kluczowych form, powszechnych w praktyce administracji publicznej, należy aktualnie zaliczyć strony internetowe, programy i serwisy internetowe oraz aplikacje mobilne.

Pierwsza z form pojawiła się stosunkowo dawno i wraz z rozwojem nowych technologii stała się normą w praktyce urzędów. Aktualnie każdy organ władzy publicznej poza BIP posiada swoją witrynę internetową, za pomocą której informuje o swojej działalności. Aspekt ten jest zauważany przez ustawodawcę, który coraz nakłada na organy obowiązek publikowania określonych treści nie tylko w BIP, ale również na stronach internetowych urzędów. Do przykładów takich działań można zaliczyć chociażby wskazanie w art. 21 ust. 1a u.s.w.¹⁴ obowiązku udostępniania

¹³ B. Fischer, M. Jabłoński, E. Jarzęcka-Siwik, K. Wygoda, J. Wyporska-Frankiewicz [w:] A. Piskorz-Ryń, M. Sakowska-Baryła (red.), *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2023, art. 6.

¹⁴ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa. (tekst jedn. Dz.U. z 2025 r. poz. 581), dalej: u.s.w.

nagrań z obrad sejmiku województwa w BIP oraz na stronie internetowej samorządu województwa. Upowszechnienie tej praktyki zdublowało tak naprawdę pola do publikowania treści w podobnej formie w Internecie, zachowując jednak bardziej formalistyczną wersję publikacji na rzecz BIP.

Pojawianie się nowych zadań publicznych pociągnęło za sobą kolejne formy udostępniania treści za pomocą nowoczesnych technologii. Reforma ustrojowych ustaw samorządowych, wprowadzona ustawą o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych¹⁵, nałożyła na samorządy obowiązek imiennego rejestrowania głosowań radnych podczas sesji. Powyższe spowodowało pojawienie się na rynku popularnego w samorządzie programu e-sesja¹⁶. W ramach tego programu radni uzyskują dostęp do systemu do głosowania, a mieszkańcy mogą pozyskiwać informacje o porządku obrad, dacie, godzinie i miejscu sesji, treści projektów uchwał, imiennego wykazu głosowań oraz mają możliwość śledzenia transmisji obrad na żywo bądź odtworzenia nagrania z sesji. Program ten, wprowadzicie dedykowany jedynie obsłudze sesji, stał się nowym źródłem pozyskiwania informacji publicznej, a także odpowiedzią na potrzeby sprawnego prowadzenia obrad i łatwego dostępu do informacji dla radnych, a przy tym i dla obywateli.

Skutkiem rozwoju nowych technologii jest również szybko postępujący upadek prasy papierowej. Znaczna część gazet i czasopism wydawanych wcześniej jedynie w formie papierowej upada lub przenosi działalność do Internetu¹⁷. Otwiera to pole do informowania obywateli o funkcjonowaniu organów władzy publicznej za pomocą większej liczby kanałów i w znacznie tańszy sposób. Jest to również metoda bez wątpienia bardziej ekologiczna. Publikowanie pewnych informacji w papierowej prasie nie jest wcale konieczne, a ma to miejsce choćby przy realizacji obowiązków określonych przepisach ustawy o gospodarce

15 Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz.U. z 2018 r. poz. 130 ze zm.).

16 Zob. [online:] <https://esesja.pl> [dostęp: 12.12.2024].

17 A. Kęsicka, *Prasa i Internet: drogi rozwoju i perspektywy*, „Zarządzanie Zmianami. Zeszyty Naukowe” 2010, nr 1, s. 47.

nieruchomościami¹⁸. Zgodnie bowiem z art. 35 u.g.n. informację o zamieszczeniu wykazu właściwy organ podaje do publicznej wiadomości przez ogłoszenie w prasie lokalnej o zasięgu obejmującym co najmniej powiat, na terenie którego położona jest nieruchomość. Prasa to „także publikacje rozpowszechniane za pomocą Internetu, jeżeli spełniają one wymagania określone w art. 7 ust. 2 Ustawy z 1984 r. – Prawo prasowe”¹⁹. Pojęcie prasy „zostało zdefiniowane w sposób szeroki i elastyczny, uwzględniający postęp techniki”²⁰. Pomimo to organy gospodarujące nieruchomościami wciąż korzystają z tradycyjnych form przekazu, co należy uznać za działanie niewykorzystujące potencjału nowych technologii.

Organy władzy publicznej dostrzegają jednak, chociaż nadal w ograniczonym stopniu, potencjał, jaki niesie rozwój mobilności Internetu. Państwo dokłada starań do rozwoju aplikacji mobilnej mObywatel, natomiast samorządy przyczyniają się do innowacyjnego wprowadzania mobilnych aplikacji miejskich. Każde z tych rozwiązań stanowi nową formę docierania do mieszkańców i ma kilka celów. Po pierwsze aplikacje są łatwą i szybką metodą przekazania informacji publicznej, a po drugie stanowią platformę załatwiania spraw z urzędem.

„Aplikacja mObywatel to wszechstronny, cyfrowy asystent, który ułatwia korzystanie z usług publicznych”²¹. To właśnie rozwój nowych technologii umożliwia w praktyce efektywniejszą metodę realizacji aktywnej formy udostępniania informacji publicznej. Cyfrowy asystent to wizja przyszłości kontaktów obywateli z administracją publiczną, również na gruncie jawności.

Kluczową pod względem dotarcia do jak najszerzej grupy odbiorców alternatywą dla BIP jest jednak sfera mediów społecznościowych.

¹⁸ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r. poz. 1145 ze zm.), dalej: u.g.n.

¹⁹ Wyrok SN z dnia 24 czerwca 2014 r., I CSK 532/13, OSNC 2015, nr 5, poz. 61.

²⁰ K. Drozdowicz [w:] M. Zaremba (red.), *Prawo prasowe. Komentarz*, Warszawa 2018, art. 7.

²¹ Zob. [online:] <https://www.gov.pl/web/cyfryzacja/mobywatel-aplikacja-ktora-zmienia-rynek-cyfrowych-uslug> [dostęp: 12.12.2024].

Media społecznościowe

W Polsce z mediów społecznościowych korzysta prawie 69% populacji. Do najpopularniejszych serwisów społecznościowych należą Facebook, Instagram, TikTok oraz X²². Media społecznościowe stanowią zarazem grupę najpowszechniejszych źródeł pozyskiwania informacji przez obywateli²³.

Powyżej wskazane prawidłowości zostały również dostrzeżone przez organy administracji publicznej, w tym w dużym stopniu przez organy władzy publicznej pochodzące z wyborów powszechnych. W celu uzyskania kontaktu ze społeczeństwem, a więc przekazania informacji o swojej działalności, którą to informację należy kwalifikować jako informację publiczną, organy zaczęły powszechnie tworzyć swoje konta w mediach społecznościowych.

Przekazywanie informacji publicznej we wskazany powyżej sposób, jako że stanowi nieobligatoryjną formę działalności informacyjnej, jest narażone na nadużycia. Organy publikują bowiem w mediach społecznościowych jedynie te informacje, które chcą tam opublikować, a nie jak w przypadku BIP – te wymagane prawem. Pomimo że nadal omawiana jest sfera aktywna dostępu do informacji publicznej, a więc ta, która nie wymaga aktywności obywateli, to media społecznościowe dają możliwość interakcji z mieszkańcami np. za pomocą komentowania postów oraz za pośrednictwem wiadomości prywatnych. Jako nowe źródło kontaktu z administracją publiczną media społecznościowe stanowią pole wciąż niedoregulowane.

Zaistnienie – wraz z rozwojem technologicznym – administracji publicznej na portalach społecznościowych jest dostrzegane przez organy

22 Digital Poland 2024 – raport social media w Polsce [online:] <https://empemedia.pl/digital-poland-2024-raport-social-media-w-polsce/> [dostęp: 13.12.2024].

23 Zgodnie z raportem przygotowanym przez Instytut Badań Internetu i Mediów Społecznościowych (IBIMS) w partnerstwie z Instytutem Badań Rynkowych i Społecznych (IBRIS) media społecznościowe, po prasie, stanowią najpowszechniejsze źródło pozyskiwania informacji. Zob. [online:] <https://ibims.pl/skad-polacy-czerpie-informacje-o-polsce-i-swiecie-raport-ibims-i-ibris/> [dostęp: 13.12.2024].

kontroli państwowej, sądy i prawodawcę. Przede wszystkim należy zwrócić uwagę na orzeczenia sądów w zakresie blokowania komentarzy lub kont konkretnych użytkowników przez konta urzędów. Działanie takie spotyka się z dezaprobatą orzecznictwa. Jak wskazał WSA w Gdańsku: „Korzystanie z mediów społecznościowych przez organy władzy publicznej służy wspieraniu aktywności obywatelskiej, chociażby bowiem ze względu na przystępność i szybkość takiej formy dystrybucji informacji (...). Nadmierne blokowanie kont użytkowników może ograniczać debatę publiczną i stanowiącą jej element prawnie dopuszczalną krytykę”²⁴.

Prawodawca, dostrzegając potencjał mediów społecznościowych, uregulował dla przykładu obowiązek zamieszczania tam informacji na temat finansowania lub dofinansowania z budżetu państwa lub z państwowych funduszy celowych realizowanych zadań²⁵.

Media społecznościowe jako stosunkowo młoda forma komunikowania informacji publicznej, pojawiająca się wraz z rozwojem technologii, bez wątpienia stanowi alternatywę dla BIP w kontakcie na poziomie urząd – obywatel. W praktyce mogą jednak występować liczne problemy związane z wybiórczością przekazywanych komunikatów, a także blokowaniem dyskusji dla niektórych jednostek. Z tego względu słusznie należy wskazać za Rzecznikiem Praw Obywatelskich, że konieczna jest inicjatywa ustawodawcza, w ramach której opracowano by zasady prowadzenia profili organów i urzędów administracji publicznej, a także innych instytucji i organizacji publicznych w portalach społecznościowych²⁶.

24 Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 13 stycznia 2021 r., II SAB/Gd 91/20, LEX nr 3112109.

25 Przepis § 2 pkt 3 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 maja 2021 r. w sprawie określenia działań informacyjnych podejmowanych przez podmioty realizujące zadania finansowane lub dofinansowane z budżetu państwa lub z państwowych funduszy celowych (Dz.U. z 2021 r. poz. 953 ze zm.).

26 Pismo Rzecznika Praw Obywatelskich do Wiceprezesa Rady Ministrów, Ministra Cyfryzacji z dnia 21 listopada 2024 r. [online:] https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2024-11/Do_MC_urzedzy_inernet_konta_21_11_2024_.pdf [dostęp: 13.12.2024].

Podsumowanie

Publikowanie informacji publicznej w Internecie jest realizacją ustawowego obowiązku zapewnienia jawności funkcjonowania państwa w ujęciu aktywnym. Obowiązek ten nie wynika wprost z przepisów prawa, ale z proobywatelskiej wykładni art. 61 Konstytucji RP oraz pochodnych mu regulacji na poziomie ustawowym.

„Elektroniczna administracja (e-administracja) jest to administracja, która wykorzystuje technologie informacyjno-komunikacyjne, dzięki czemu poprawia się jakość usług publicznych”²⁷. Jedną z tych usług jest pozyskiwanie informacji publicznej. Wymóg odpowiadania na potrzebę rozwoju e-administracji nie może pomijać rozwoju w zakresie udostępniania informacji publicznej.

Jak dotąd Biuletyn Informacji Publicznej pozostaje najpowszechniejszą platformą komunikowania informacji publicznych w Internecie. Należy uznać, że jako ujednolicony system stron internetowych, którego funkcjonowanie uwarunkowane jest wieloma prawnymi wymogami, BIP powinien pozostać głównym źródłem pozyskiwania wiedzy o funkcjonowaniu państwa i jego organów. Dzięki zastosowanym zabezpieczeniom w BIP publikowane są bowiem treści weryfikowalne i objęte obowiązkiem publikacyjnym. Ponadto opublikowanie treści w BIP przynosi również korzyści dla organów państwowych. Zgodnie bowiem z art. 10 ust. 1 u.d.i.p. nie udostępnia się informacji publicznej na wniosek, jeżeli informacja ta została już opublikowana w BIP.

Jawność w ujęciu aktywnym powinna być rozwijana poprzez udostępnianie treści publicznych za pośrednictwem nowych technologii, aby docierały one do jak najszerzego grona odbiorców. Należy jednak zwrócić uwagę na brak dostrzeżenia w tym zakresie przez ustawodawcę licznych zagrożeń. Przede wszystkim podkreślenia wymaga fakt braku jakichkolwiek ograniczeń w zakresie publikowanych przez organy publiczne w mediach społecznościowych informacji oraz blokowania innych użytkowników przez profile założone przez podmioty publiczne.

²⁷ S. Kańduła, *W stronę elektronicznej administracji w gminach*, „Finanse Komunalne” 2023, nr 2, s. 12.

Ponadto powinno się każdorazowo szerzej rozważać wprowadzanie nowych obowiązków dostępności cyfrowej, również na poziomie ponadnarodowym, aby nie stanowiły one bariery w rozwoju publikowania informacji publicznych w Internecie.

Warto podkreślić, że rozwój nowych technologii istotnie wpływa na poszerzenie możliwości organów władzy publicznej informowania na bieżąco swoich obywateli o podejmowanych działaniach. Postęp ten jest zauważalny w prawodawstwie, chociaż nadal niewystarczająco. Organy administracji publicznej, pochodzące nierzadko z wyborów powszechnych, mogą wykorzystywać nowe źródła informacyjne do prowadzenia swobodnej polityki informacyjnej, co powinno zostać choć w minimalnym zakresie uregulowane na poziomie ustawowym.

Bibliografia

- Bugowski Ł.K., Czech M., *Zapewnianie dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami w urzędach gmin w województwie podlaskim – aspekty finansowe i prawne*, „Samorząd Terytorialny” 2022, nr 11.
- Czaplicki K., Szpor G., *Ustawa o dostępności cyfrowej stron internetowych i aplikacji mobilnych podmiotów publicznych*, Warszawa 2020.
- Drozdowicz K. [w:] M. Zaremba (red.), *Prawo prasowe. Komentarz*, Warszawa 2018.
- Kamińska I., Rozbicka-Ostrowska M., *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, wyd. 3, Warszawa 2016.
- Kańduła S., *W stronę elektronicznej administracji w gminach*, „Finanse Komunalne” 2023, nr 2.
- Kęsicka A., *Prasa i Internet: drogi rozwoju i perspektywy*, „Zarządzanie Zmianami. Zeszyty Naukowe” 2010, nr 1/2010.
- Piskorz-Ryń A., Sakowska-Baryła M., *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2023.
- Sitniewski P., *Zasada jawności obrad organów stanowiących w praktyce jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2018.
- Tuleja P., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2023.

KAROLINA KUBIK

ORCID 0009-0001-6207-5708

**OCHRONA BENEFICJENTÓW
ŚWIADCZEŃ Z POMOCY SPOŁECZNEJ
W TRYBIE USTAWY O DOSTĘPIE
DO INFORMACJI PUBLICZNEJ**

DOI 10.26399/978-83-66723-91-7/k.kubik

Jawność życia publicznego jest ważnym miernikiem poziomu demokracji w danym kraju, bowiem jedynie dostęp do informacji pozwala na efektywne uczestniczenie w procesach decyzyjnych dotyczących spraw ogólnospołecznych i lokalnych. Obywatel dzięki dostępowi do informacji publicznej przestaje być przedmiotem działań władzy, a staje się podmiotem procesu przemian¹. Prawo do informacji publicznej zgodnie z przepisami prawa międzynarodowego przysługuje każdemu². W polskim porządku prawnym zasadnicze znaczenie ma art. 61 ust. 1 Konstytucji RP, zgodnie z którym obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne³. Prawo to obejmuje również uzyskiwanie 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. Powyższy przepis Konstytucji

¹ Zob. A. Piskorz-Ryń, *Dostęp do informacji publicznej: zasady konstrukcyjne ustawy*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2002, nr 4, s. 185.

² Zob. art. XIX Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka – Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego 777 i 778/III z dnia 10 grudnia, Paryż 1948 r.

³ Trybunał Konstytucyjny informację publiczną definiuje jako każdą wiadomość wytworzoną przez szeroko rozumiane władze publiczne i osoby pełniące funkcje publiczne lub odnoszącą się do władz publicznych, a także wytworzoną lub odnoszącą się do innych podmiotów wykonujących funkcje publiczne w zakresie wykonywania przez nie zadań władzy publicznej i gospodarowania mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. Zob. wyrok TK z dnia 13 listopada 2013 r., TK – P 25/12 [online:] <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20130001435/T/D20131435TK.pdf> [dostęp: 28.04.2025].

nie określa wprost kręgu podmiotów zobowiązanych do udostępnienia informacji publicznej, szeroko natomiast określa przedmiot prawa do informacji publicznej⁴.

Aktem prawnym mającym najszerze znaczenie w omawianym temacie jest ustawa o dostępie do informacji publicznej⁵, której celem jest skonkretyzowanie prawa obywatela do uzyskania informacji publicznej, a także ustalenie przez organ charakteru konkretnej informacji. W art. 1 ust. 1 u.d.i.p. wskazano, że każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną w rozumieniu ustawy i podlega udostępnieniu na zasadach i w trybie określonym w ustawie. Ustawa ta określa także m.in. podmioty obowiązane do udostępniania informacji publicznej, przedmiot stanowiący informację publiczną, sposoby dostępu do niej oraz termin i formę jej udzielenia. Ustawa wskazuje również na ograniczenia dostępu do informacji publicznej. Przepis art. 5 ust. 1 u.d.i.p. podnosi, że prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu w zakresie i na zasadach określonych w przepisach o ochronie informacji niejawnych oraz o ochronie innych tajemnic ustawowo chronionych⁶.

Powszechnie przyjęto, że każda informacja, zarówno jawna, jak i niejawna, jest dobrem naczelnym i należy ją chronić przed nieuprawnionym ujawnieniem. Objęcie ustawową ochroną niektórych informacji, a także prawne uregulowanie do nich dostępu wskazują, że informacja została przez ustawodawcę zidentyfikowana jako dobro prawne wymagające przyznania mu samodzielnej ochrony⁷. Prawo do informacji

⁴ Zob. M. Jaśkowska, *Dostęp do informacji publicznych w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Toruń 2002 r., s. 16–17.

⁵ Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2022 r. poz. 902 ze zm.), dalej: u.d.i.p.

⁶ Np. Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2024 r. poz. 1283), dalej: u.p.s.; Ustawa z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz.U. z 2024 r. poz. 632); Ustawa z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentysty (Dz.U. z 2024 r. poz. 1287); Ustawa z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych (Dz.U. z 2024 r. poz. 1113); Ustawa z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego (Dz.U. z 2024 r. poz. 917); Ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. o zawodach pielęgniarki i położnej (Dz.U. z 2024 r. poz. 814).

⁷ J. Taczkowska-Olszewska, *Dostęp do informacji publicznej w polskim systemie prawnym*, Warszawa 2014, s. 1.

publicznej podlega ograniczeniu ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy⁸. Nie można jednak pominąć okoliczności, że stosownie do art. 47 Konstytucji RP każdy ma prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu osobistym. Podkreślenia wymaga również, że art. 61 ust. 3 Konstytucji wskazuje kwestię ograniczenia powyższego prawa, które to ograniczenie może 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. Konsekwentnie, stosownie do art. 51 ust. 2 Konstytucji, władze publiczne nie mogą pozyskiwać, gromadzić i udostępniać innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym.

Prawo do informacji publicznej w Polsce jest stosunkowo szerokie, jednakże istnieją pewne ograniczenia, które mają na celu ochronę interesów publicznych i prywatnych. Ograniczenia te są ściśle określone przepisami prawnymi, zaś każda odmowa udostępnienia informacji wymaga uzasadnienia (wydania decyzji odmownej). Przedmiotowe ograniczenia wynikają m.in. z konieczności ochrony prywatności.

Jednym z aktów prawnych określających dosyć rygorystyczne ograniczenia w zakresie udostępnienia informacji publicznej jest Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej⁹. Pomoc społeczna jest instytucją polityki społecznej państwa mającą na celu umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężanie trudnych sytuacji życiowych, których osoby te nie są w stanie pokonać, wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości. Pomoc ta ma na celu wspieranie osoby i rodziny w wysiłkach zmierzających do zaspokojenia niezbędnych potrzeb i umożliwić im życie w warunkach odpowiadających godności człowieka. Zadaniem pomocy społecznej jest także zapobieganie trudnym sytuacjom życiowym przez podejmowanie działań zmierzających do życiowego usamodzielnienia osób i rodzin oraz ich integracji

⁸ Art. 5 ust. 2 u.d.i.p.

⁹ Dz.U. z 2024 r. poz. 1283, dalej: u.p.s.

ze środowiskiem. Zasadniczo pomoc społeczna jest nader wrażliwym obszarem, bowiem jej beneficjenci zazwyczaj znajdują się w trudnych sytuacjach życiowych. Często są to osoby posiadające bardzo niskie dochody, żyjące na skraju ubóstwa, osoby, których sytuacja zarówno osobista, jak i materialna uległa nagłemu pogorszeniu, osoby schorowane, czy bezrobotne. Nie budzi zatem wątpliwości, że takie osoby są marginalizowane i nierzadko krępują się swoim położeniem, a co za tym idzie – ich interes powinien być szczególnie chroniony.

Ustawa o pomocy społecznej w art. 100 wskazuje, że w postępowaniu w sprawie świadczeń z pomocy społecznej należy kierować się przede wszystkim dobrem osób korzystających z pomocy społecznej i ochroną ich dóbr osobistych. W szczególności nie należy podawać do wiadomości publicznej nazwisk osób korzystających z pomocy społecznej oraz rodzaju i zakresu przyznanego świadczenia (ust. 1). Podmioty i osoby realizujące zadania w zakresie pomocy społecznej określone w ustawie przetwarzają dane osobowe osób, do których stosuje się przepisy ustawy, oraz członków ich rodzin w zakresie i celu niezbędnym do realizacji zadań wynikających z ustawy (ust. 2). Jednym z celów cytowanego przepisu jest poszanowanie prywatności osób ubiegających się o przyznanie świadczenia z pomocy społecznej (bez względu na skuteczność złożonego przez nich wniosku w tym przedmiocie, a także etapu realizacji świadczenia, czy też weryfikacji zasadności przyznania świadczenia). Dobrem osobistym podlegającym szczególnej ochronie w pomocy społecznej jest m.in. godność każdego człowieka, gdyż jednym z nadrzędnych celów pomocy społecznej jest umożliwienie osobom i rodzinom życia w warunkach odpowiadających godności człowieka¹⁰. Już sam fakt, że wobec danej osoby została wydana przez organ pomocy społecznej decyzja (bez względu na jej treść), sugeruje, że dana osoba znalazła się w trudnej sytuacji życiowej, której – z różnych względów, np. materialnych, rodzinnych, czy zdrowotnych – nie była w stanie pokonać, wykorzystując własne uprawnienia, zasoby, czy możliwości, i musiała zwrócić się o udzielenie pomocy ze strony Państwa. Upublicznienie zatem nawet

10 Art. 3 ust. 1 u.p.s.

wyłącznie faktu ubiegania się o taką pomoc, w określonych warunkach, może uzasadniać zarzut naruszenia dobra osobistego danej osoby¹¹.

Zgodnie z Rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE¹², dane osobowe powinny być przetwarzane w sposób zapewniający im odpowiednie bezpieczeństwo i odpowiednią poufność, w tym ochronę przed nieuprawnionym do nich dostępem. Nie ulega wątpliwości, że informacje o korzystaniu z pomocy społecznej uznawane są za dane wrażliwe (np. stan zdrowia, status ekonomiczny, forma pomocy przyznana konkretnej osobie), dlatego też podmioty udzielające świadczeń z pomocy społecznej mają obowiązek ochrony takich danych, zaś dane beneficjentów mogą być przetwarzane wyłącznie w zakresie niezbędnym do świadczenia pomocy społecznej oraz zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa. Tym samym informacje podlegające ochronie na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej w powiązaniu z ustawą o pomocy społecznej to m.in. dane dotyczące tożsamości beneficjentów pomocy społecznej, ich stanu zdrowia, sytuacji osobistej, czy materialnej.

W wyroku z dnia 4 listopada 2009 r., IV SA/Wr 249/09¹³, Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu stwierdził, że „udzielenie przez Ośrodek Pomocy Społecznej pomocy finansowej konkretnym osobom zamieszkającym w konkretnej miejscowości” nie stanowi informacji publicznej, tylko informację chronioną ze względu na prywatność osoby fizycznej w rozumieniu art. 5 ust. 2 u.d.i.p. w związku z art. 100 ust. 1 u.p.s.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie wyrokiem z dnia 17 stycznia 2019 r., II SA/Ol 829/18¹⁴, uznał, że brak jest możliwości udzielenia informacji w zakresie, „czy zakończyło się prowadzone przez MOPS postępowanie administracyjne nr (...) i przesłanie wnioskodawcy aktu

¹¹ Zob. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 17 stycznia 2019 r., II SA/Ol 829/18, LEX nr 2617235.

¹² Dz.U.UE.L.2016.119.1.

¹³ LEX nr 556961.

¹⁴ LEX nr 2617235.

kończącego to postępowanie”, gdyż wnioskowana informacja nie ma charakteru informacji publicznej. Zdaniem sądu przedmiotowe postępowanie prowadzone było w sprawie indywidualnej, zatem prawo do informacji posiada jedynie strona tego postępowania.

W wyroku z dnia 16 maja 2018 r., I OSK 2641/17¹⁵, Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że za stronę postępowania administracyjnego w sprawie przyznania świadczenia wychowawczego w ramach programu Rodzina 500+ nie może być uznany ten z rodziców małoletnich dzieci, który nie złożył wniosku w konkretnej sprawie, tym samym nie ma on możliwości wglądu w akta sprawy.

W sprawie rozpoznawanej przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w dniu 25 stycznia 2024 r., II SAB/Lu 170/23¹⁶, zwrócono się o wydanie dokumentów z akt administracyjnych – kserokopii notatek służbowych sporządzonych przez opiekuna na okoliczność podjętych w miejscu zamieszkania osoby korzystającej z usług pomocy społecznej prób realizacji specjalistycznych usług opiekuńczych. Organ rozpoznający przedmiotowy wniosek przesłał stronie żądane dokumenty, jednakże poddane wcześniejszej anonimizacji w zakresie zawartych w ich treści danych wrażliwych (danych osobowych opiekuna). W uzasadnieniu wyroku sąd wskazał, że opiekun, któremu Ośrodek Pomocy Społecznej w drodze umowy zlecenia powierzył wykonywanie specjalistycznych usług opiekuńczych, niewątpliwie nie jest osobą pełniącą funkcję publiczną w rozumieniu art. 5 ust. 2 u.d.i.p. Sprawowanie funkcji publicznej wiąże się bowiem z realizacją określonych zadań w urzędzie, w ramach struktur władzy publicznej lub na innym stanowisku decyzyjnym w strukturze administracji publicznej, a także w innych instytucjach publicznych. Chodzi tu więc o podmioty, którym przysługuje co najmniej wąski zakres kompetencji decyzyjnej w ramach instytucji publicznej¹⁷. Sąd uznał zatem, że opiekun wykonujący usługi opiekuńcze korzysta z ochrony prywatności przewidzianej w art. 5 ust. 2 u.d.i.p.,

¹⁵ LEX nr 2517565.

¹⁶ CBOSA.

¹⁷ Zob. wyrok TK z dnia 20 marca 2006 r., K 17/05, OTK-A 2006, nr 3, poz. 30.

natomiast dane osobowe, w tym imię i nazwisko, są elementem chronionej tym przepisem strefy prywatności osób fizycznych.

W wyroku z dnia 15 lipca 2021 r., III OSK 3335/21¹⁸, Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że notatki służbowe sporządzone przez pracowników organu, a dotyczące wnioskodawcy oraz jego zmarłego krewnego, są dokumentami wewnętrznymi i nie stanowią informacji publicznej. Sąd uznał, że notatki nie przesądzają bowiem o kierunkach działania organu i dotyczą sprawy indywidualnej. Opisują jedynie przebieg rozmów pracowników Ośrodka Pomocy Społecznej z członkami rodziny oraz lekarzami i brak jest w tych dokumentach informacji, które przedstawiałyby stanowisko organu w sprawie działań, jakie ma zamiar podjąć w kwestii udzielenia wsparcia.

Stwierdzić zatem należy, że orzecznictwo sądów administracyjnych chroni beneficjentów świadczeń przyznanych w ramach pomocy społecznej. W szczególności ochronie podlegają nazwiska i inne dane osób, którym udzielono pomocy, a także rodzaj i zakres przyznanego świadczenia konkretnemu podmiotowi. Mając na uwadze wymóg, by przetwarzanie odbywało się w konkretnie wskazanym celu, a także odwołując się do zakresu komentowanej regulacji, w szczególności do kierowania się dobrem osoby i rodziny oraz ochrony godności jednostki ludzkiej, należy przyjąć, że przetwarzaniu powinien ulegać tylko taki zakres informacji i w taki sposób, który zmierza do realizacji celu, w jakim informacje są przetwarzane, z poszanowaniem innych wartości wskazanych w ustawie.

Zauważenia wymaga również, że z jednej strony pomoc społeczna ma chronić jej beneficjentów, zaś z drugiej – prawem społeczeństwa jest dostęp do informacji o sposobach wydatkowania środków publicznych. Pomoc społeczna jest bowiem finansowana ze źródeł ogólnokrajowych (budżet państwa), lokalnych (budżety jednostek samorządu terytorialnego), środków unijnych, czy też różnego rodzaju darowizn. Dlatego też omawiany obszar jest dość delikatnym tematem, jeśli weźmie się pod uwagę ochronę interesu jednostki korzystającej ze wsparcia publicznego, a jednocześnie powinien być obszarem jawności działań organów władzy

18 LEX nr 3198079.

publicznej. Kluczowe jest zatem zachowanie równowagi w omawianej materii. Wspomnieć należy, że istotnym elementem transparentności państwa jest jawność wydatkowania środków publicznych. Wynika to z potrzeby zapewnienia kontroli obywateli nad tym, w jaki sposób władze publiczne wykorzystują pobierane podatki¹⁹. Społeczeństwo jest uprawnione do uzyskiwania informacji dotyczących procedur i zasad przyznawania pomocy w trybie ustawy o pomocy społecznej. Instytucje publiczne zobowiązane są zaś zapewnić transparentność swoich działań w tym zakresie, jednakże w sposób, który nie narusza prywatności osób objętych pomocą. Ustawa o dostępie do informacji publicznej w jej art. 6 określa „otwarty” katalog przedmiotu informacji publicznej. Dotychczasowe orzecznictwo w stopniu zadowalającym dokonało (i cały czas to robi) konkretyzacji pojęć, którymi posłużył się ustawodawca. Jednocześnie dostrzec trzeba, że stworzenie enumeratywnego (zamkniętego) nazwanego katalogu informacji publicznych, przy zachowaniu szerokiej interpretacji tego pojęcia, jest niemożliwe choćby ze względów funkcjonalnych i w zasadzie byłoby niekonstytucyjne²⁰. Jawność wydatkowania środków publicznych na cele związane z udzielaniem pomocy społecznej jest również przedmiotem badań sądów administracyjnych.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 13 kwietnia 2023 r., II SA/Kr 220/23²¹, w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej w zakresie udzielenia informacji m.in. o:

- wysokości środków finansowych przeznaczonych przez dyrektora MOPS na wypłatę pracownikom nagród we wskazanych we wniosku terminach;
- liczbie pracowników zatrudnionych we wskazanym we wniosku terminie w poszczególnych komórkach organizacyjnych/działach MOPS oraz osobno kierowników komórek organizacyjnych/działów MOPS;

19 Jawność wydatkowania środków publicznych uregulowana jest w art. 61 Konstytucji RP, ustawie o finansach publicznych oraz ustawie o dostępie do informacji publicznej.

20 Zob. A. Piskorz-Ryń, M. Sakowska-Baryła (red.), *Ustawa o dostępie do informacji publicznej*, Warszawa 2023, komentarz do art. 6.

21 LEX nr 3579174.

- podaniu minimalnej i maksymalnej wysokości nagrody wypłaconej dla ogółu pracowników MOPS we wskazanym we wniosku terminie z uwagi na zajmowane stanowisko

uznał, że dyrektor MOPS jest podmiotem co do zasady zobowiązanym do udostępniania informacji publicznej – jako organ gminnej jednostki organizacyjnej. Sąd uznał, że w skład majątku publicznego, na mocy art. 6 ust. 1 pkt 5 u.i.d.p., wchodzi m.in. należności za pracę wypłacane pracownikom zatrudnionym w sektorze administracji publicznej, w tym w jednostce organizacyjnej jednostki samorządu terytorialnego. Należności te wraz ze wszystkimi składnikami (w tym także nagrodami) finansowane są ze środków publicznych, a gospodarka tymi środkami jest jawna, zgodnie z zasadą wyrażoną w art. 33 ust. 1 Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych²². Sąd zaznaczył, że zasada jawności gospodarki środkami publicznymi, aby mogła być w pełni realizowana, musi uwzględniać potrzebę zapewnienia dostępu obywatela do informacji o działalności państwa w wymiarze finansowym. Dlatego informacja o wydatkowaniu przez organ administracji publicznej środków publicznych jest informacją publiczną. Sąd wskazał, że w sprawie nie chodziło o żądanie informacji o podanie wynagrodzeń konkretnych, określonych z imienia i nazwiska pracowników MOPS, ale informacji o nagrodach wypłaconych w odniesieniu do rodzaju stanowisk w MOPS. W ocenie sądu informacja sumaryczna o kwocie wydatkowanej na nagrody w tego rodzaju podmiotach, także z podziałem na rodzaje stanowisk pracy, stanowi informację publiczną podlegającą udostępnieniu. Sąd uchylił decyzję organu II instancji z uwagi na fakt, że organ ten nie zbadał kwestii, iż w kierowanej przez organ jednostce organizacyjnej niektóre stanowiska występują pojedynczo, co umożliwia identyfikację osoby zajmującej konkretne z nich i wysokości zarobku (w części stanowiącej przedmiotową nagrodę). Jak stwierdził sąd, okoliczność tego rodzaju mogłaby potencjalnie uzasadniać odmowę udostępnienia informacji publicznej na podstawie art. 5 ust. 2 u.d.i.p.²³

²² Dz.U. z 2022 r. poz. 1634 (stan prawny na dzień wydania zaskarżonej decyzji).

²³ W opinii autora niniejszego artykułu kwestia zindywidualizowania podmiotowego konkretnego stanowiska pracy nie wpływa na możliwość odmowy ►

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 10 października 2023 r., III OSK 6044/21²⁴, stwierdził, że informacją publiczną jest m.in. wynagrodzenie zasadnicze dyrektorów stołecznych ośrodków pomocy społecznej i Centrum Pomocy Społecznej, a także kwotowe i procentowe dodatki motywacyjne dyrektorów wskazanych jednostek. Sąd podniósł, że informacja o wysokości środków pieniężnych wypłacanych z zasobów publicznych na rzecz osób zatrudnionych we wskazanych instytucjach mieści się w pewnym sensie także w pojęciu zasad funkcjonowania organu władzy publicznej (art. 6 ust. 1 pkt 3 u.d.i.p.) w odniesieniu do ciężarów publicznych ponoszonych na utrzymanie aparatu administracyjnego (art. 6 ust. 1 pkt 5 lit. h u.d.i.p.). Wynagradzanie pracowników obrazuje bowiem jeden z aspektów funkcjonowania organu związanego ze sposobami motywowania pracowników do pracy w urzędzie, nagradzania ich za ponadstandardowe zaangażowanie lub osiągnięcia.

W wyroku z dnia 23 kwietnia 2024 r., VIII SAB/Wa 20/24²⁵, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie uznał natomiast, że kierownik gminnego ośrodka pomocy społecznej jest osobą pełniącą funkcję publiczną w rozumieniu art. 5 ust. 2 u.d.i.p., zatem informacje dotyczące jego wykształcenia, w tym kierunku studiów i nazw uczelni, które ukończył, mają bezpośredni związek z pełnieniem wskazanej funkcji i podlegają udostępnieniu w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie²⁶ podkreśla, że w praktyce sfera działalności publicznej osób sprawujących funkcje publiczne i ich sfera życia prywatnego nie zawsze będą mogły być precyzyjnie rozgraniczone. Stan „przenikania się” tych sfer może wynikać z różnych przyczyn: charakteru działalności publicznej, kontaktów w jej ramach z określonymi podmiotami, koniecznością bądź chęcią dokonywania pewnych czynności ze sfery prywatnej w trakcie wykonywania zadań

udostępnienia informacji publicznej w zakresie wysokości wynagrodzenia czy kwoty przyznanych premii. Informacja taka winna być udostępniona, nawet gdyby wnioskodawca był w stanie samodzielnie zidentyfikować osobę zajmującą konkretne stanowisko pracy w konkretnej jednostce budżetowej.

24 LEX nr 3647541.

25 LEX nr 3730851.

26 Wyrok TK z dnia 20 marca 2006 r., K 17/05, OTK-A 2006, Nr 3, poz. 30.

publicznych. Zawsze gdy realizacja tego prawa będzie wkraczała w obszar sfery osobistej, czy wręcz intymnej, ocena dopuszczalności ingerencji polegającej na „odkrywaniu” tej sfery życia poprzez jej ujawnienie innym osobom powinna być dokonywana niezwykle ostrożnie i z wyważeniem racji, które mogłyby przemawiać za uznaniem priorytetu interesu publicznego, wyrażającego się w konstytucyjnej gwarancji prawa do informacji, w stosunku do ochrony prywatności. Konieczne jest więc każdorazowo ustalenie związku między życiem prywatnym a działalnością publiczną danej osoby. Za informację publiczną można uznać tylko taką, która choć dotyczy życia prywatnego osoby pełniącej funkcję publiczną, to ma znaczenie dla ustalenia sposobu funkcjonowania instytucji publicznej.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 16 marca 2022 r., II SA/Wa 2486/21²⁷, wskazał, że dyrektor ośrodka pomocy społecznej jest podmiotem obowiązany do udostępnienia informacji publicznej w kwestii liczby wydanych decyzji administracyjnych w sprawach z zakresu świadczeń z pomocy społecznej, osobiście podpisanych przez dyrektora. Informacja taka jest bowiem wymienioną w art. 6 ust. 1 pkt 3 u.d.i.p. informacją o zasadach funkcjonowania podmiotu, o którym mowa w art. 4 ust. 1 pkt 4 u.d.i.p., i podlega udostępnieniu w trybie ustawy.

W wyroku z dnia 23 kwietnia 2024 r., III OSK 163/23²⁸, Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że chociaż imię i nazwisko osoby fizycznej stanowią dane osobowe w rozumieniu art. 4 pkt 1 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE²⁹, ponieważ są podstawowym elementem służącym do identyfikacji konkretnej osoby fizycznej, to lista osób, które otrzymały przydział lokalu mieszkalnego (mieszkanie komunalne), stanowi informację publiczną, która nie powinna być chroniona określonym w art. 5 ust. 2 u.d.i.p. prawem do prywatności. Obowiązek podawania do

²⁷ LEX nr 3346981.

²⁸ LEX nr 3746750.

²⁹ Dz. Urz. UE L Nr 119, s.1, dalej „RODO”.

publicznej wiadomości list osób zakwalifikowanych do wynajmu takiego mieszkania wynika z uchwał rad gmin podejmowanych na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 2 Ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego³⁰. Dlatego też sąd wywiódł wniosek, że skoro lista osób zakwalifikowanych do wynajmu takiego mieszkania jest jawna, tym samym lista osób, które otrzymały mieszkania komunalne, winna być również jawna i stanowić informację publiczną, tym bardziej że imiona i nazwiska osób, które starają się o uzyskanie lokalu komunalnego, są już jawne.

W związku z powyższym trzeba podkreślić, że zasada jawności publicznej gospodarki finansowej stanowi jedną z gwarancji realizacji konstytucyjnej zasady prawa do informacji o działalności organów władzy publicznej, a także osób pełniących funkcje publiczne³¹. Podstawowym celem powyższej zasady jest umożliwienie obywatelom i instytucjom kontrolowania działań władz publicznych związanych z gospodarowaniem środkami publicznymi. Zasada jawności publicznej gospodarki finansowej jest istotna z kilku powodów: ma na celu zapobieganie nadużyciom, budowanie zaufania społecznego oraz kontrolowanie efektywności gospodarowania środkami publicznymi. W orzecznictwie sądów administracyjnych konsekwentnie wyrażany jest pogląd, że wydatkowanie środków publicznych przeznaczonych m.in. na przyznanie konkretnych świadczeń z pomocy społecznej (ale już nie konkretnym podmiotom), liczba wydanych decyzji w zakresie przyznania określonych świadczeń, czy chociażby wynagrodzenia pracowników w podmiotach państwowych i samorządowych powinny być jawne. Zauważenia również wymaga, że podmiotami zobowiązanymi do udostępnienia informacji publicznej w omawianym temacie, na podstawie art. 4 u.i.d.p.,

30 Dz.U. z 2020 r. poz. 611 (stan prawny na dzień wydania zaskarżonej decyzji).

31 Zob. np. wyroki NSA z dnia: 14 lutego 2020 r., I OSK 578/19; 10 grudnia 2019 r., I OSK 240/19; 26 czerwca 2019 r., I OSK 3451/18; 19 czerwca 2019 r., I OSK 2929/17, I OSK 2737/17; 16 kwietnia 2019 r., I OSK 1705/17. Zob. wskazane wyroki [online:] <https://cbois.nsa.gov.pl/doc/3076963C5D>, <https://cbois.nsa.gov.pl/doc/70FDE85CC0>, <https://cbois.nsa.gov.pl/doc/95E591039B>, <https://cbois.nsa.gov.pl/doc/BC21EF66A4>, <https://cbois.nsa.gov.pl/doc/56FC2C4B7F>, <https://cbois.nsa.gov.pl/doc/29BBFE201F> [dostęp: 28.04.2025].

są m.in.: organy władzy publicznej, podmioty reprezentujące państwowe osoby prawne albo osoby prawne samorządu terytorialnego oraz podmioty reprezentujące inne państwowe jednostki organizacyjne albo jednostki organizacyjne samorządu terytorialnego, czy też podmioty reprezentujące inne osoby lub jednostki organizacyjne, które wykonują zadania publiczne lub dysponują majątkiem publicznym, oraz osoby prawne, w których Skarb Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub samorządu gospodarczego albo zawodowego mają pozycję dominującą w rozumieniu przepisów o ochronie konkurencji i konsumentów (art. 4 ust. 1 pkt 1, 4 i 5 u.d.i.p.). I tak organ pomocy społecznej w osobie np. dyrektora czy kierownika OPS, dyrektora miejsko-gminnego OPS, dyrektora MOPR, burmistrza miasta, wójta gminy, prezydenta miasta są podmiotami zobowiązanymi do udostępnienia informacji publicznej.

Z orzecznictwa sądów administracyjnych bezsprzecznie wynika, że sprawy z zakresu pomocy społecznej podlegają ustawie o dostępie do informacji publicznej, jednakże z prawem przewidzianymi ograniczeniami, o których stanowi niniejsza praca. Nie ulega bowiem wątpliwości, że beneficjent pomocy społecznej, jako jednostka, winien być podmiotem podlegającym szczególnej ochronie z punktu widzenia ustawy o dostępie do informacji publicznej. Podmiot taki, ze względu na delikatność obszaru, w jakim udzielana jest pomoc społeczna, a przede wszystkim z uwagi na swój status życiowy, materialny, czy zdrowotny powinien mieć zapewnioną niezbędną ochronę przed możliwością ujawnienia jego danych wrażliwych. Kwestia ta winna być szczególnie chroniona. Istotne jest również, że ochrona beneficjentów pomocy społecznej w kontekście ustawy o dostępie do informacji publicznej polega na zachowaniu równowagi między prawem tych osób do prywatności a przejrzystością działań organów publicznych. Z jednej strony przestrzeganie przepisów dotyczących ochrony danych osobowych podmiotów korzystających ze świadczeń z pomocy społecznej jest kluczowe dla zapewnienia tym osobom właściwej ochrony, zaś z drugiej strony bardzo ważną kwestią jest transparentność państwa w zakresie wydatkowania środków publicznych związanych z przyznawaniem przedmiotowych świadczeń. Kontrola działań władz publicznych dotycząca gospodarowania środkami

publicznymi jest bowiem istotnym elementem transparentności państwa oraz uzyskiwania informacji dotyczących procedur, a także zasad przyznawania świadczeń w trybie ustawy o pomocy społecznej.

Warto podkreślić, że obydwie omówione wyżej kwestie wymagają od podmiotów zobowiązanych do udzielenia informacji publicznej zarówno wrażliwości, elastyczności, jak i wnikliwego podejścia do jednostkowej sprawy w kontekście ustawy o pomocy społecznej, przy jednoczesnym wykazaniu klarowności działań. Orzecznictwo sądów administracyjnych odgrywa zaś kluczową rolę w korygowaniu ewentualnych nieprawidłowości związanych z działaniem organów publicznych w omawianej materii.

Bibliografia

Literatura przedmiotu

- Jaśkowska M., *Dostęp do informacji publicznych w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Toruń 2002.
- Piskorz-Ryń A., *Dostęp do informacji publicznej: zasady konstrukcyjne ustawy*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2002, nr 4.
- Piskorz-Ryń A., Sakowska-Baryła M., *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2023.
- Taczowska-Olszewska J., *Dostęp do informacji publicznej w polskim systemie prawnym*, Warszawa 2014.

Orzecznictwo

- Wyrok NSA z dnia 10 października 2023 r., III OSK 6044/21, LEX nr 3647541.
- Wyrok NSA z dnia 15 lipca 2021 r., III OSK 3335/21, LEX nr 3198079.
- Wyrok NSA z dnia 23 kwietnia 2024 r., III OSK 163/23, LEX nr 3746750.
- Wyrok NSA z dnia 16 maja 2018 r., I OSK 2641/17, LEX nr 2517565.
- Wyrok TK z dnia 20 marca 2006 r., K 17/05, OTK-A 2006/3/30.
- Wyrok WSA w Krakowie z dnia 13 kwietnia 2023 r., II SA/Kr 220/23, LEX nr 3579174.

Wyrok WSA w Lublinie z dnia 25 stycznia 2024 r., II SAB/Lu 170/23, LEX nr 3836452.

Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 17 stycznia 2019 r., II SA/Ol 829/18, LEX nr 2617235.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 marca 2022 r., II SA/Wa 2486/21, LEX nr 3346981.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 kwietnia 2024 r., VIII SAB/Wa 20/24, LEX nr 3730851.

Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 4 listopada 2009 r., IV SA/Wr 249/09, LEX nr 556961.

Wyrok TK z dnia 20 marca 2006 r., K 17/05, OTK-A 2006/3/30.

CZĘŚĆ 2

JAWNOŚĆ

INSTYTUCJI

PUBLICZNYCH

ŁUKASZ BORYCZKA

ORCID: 0009-0005-4693-6474

JAWNOŚĆ OŚWIADCZEŃ O STANIE MAJĄTKOWYM ORAZ OŚWIADCZEŃ O CZŁONKOSTWIE W ZRZESZENIU SĘDZIÓW I PROKURATORÓW A OCHRONA DANYCH OSOBOWYCH

DOI 10.26399/978-83-66723-91-7/l.boryczka

Wprowadzenie

Ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw¹ wprowadziła zasadę jawności informacji zawartych w oświadczeniach o stanie majątkowym sędziów i prokuratorów połączoną z obowiązkiem ich udostępniania w Biuletynie Informacji Publicznej, o którym mowa w Ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej². Z kolei na mocy przepisów Ustawy z dnia 20 grudnia 2019 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw³ na wskazane grupy zawodowe nałożono obowiązek złożenia pisemnego oświadczenia o członkostwie w zrzeszeniu, w tym w stowarzyszeniu, funkcji pełnionej w organie fundacji nieprowadzącej działalności gospodarczej, członkostwie w partii politycznej przed powołaniem na stanowisko, a także w okresie sprawowania urzędu przed dniem 29 grudnia 1989 r.⁴ Informacje zawarte w powyższych

¹ Dz.U. z 2016 r. poz. 2103. W przypadku prokuratorów zasada jawności oświadczeń o stanie majątkowym wprowadzona została wcześniej na mocy przepisów Ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze (Dz.U. z 2016 r. poz. 177 ze zm.), dalej: p.o.p.

² Dz.U. z 2022 r. poz. 902 ze zm.

³ Dz.U. z 2020 r. poz. 190.

⁴ Dalej łącznie: oświadczenia o członkostwie w zrzeszeniu.

oświadczeniach również są jawne i podlegają udostępnieniu w Biuletynie Informacji Publicznej. Realizacja wskazanych obowiązków wiąże się z przetwarzaniem danych osobowych i jako taka objęta jest zakresem stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych)⁵. W tych przypadkach istnieje wyraźna ustawowa podstawa przetwarzania danych osobowych. Pomimo to prawo polskie i europejskie stawia wiele wymogów dotyczących zapewnienia proporcjonalności ewentualnego naruszenia praw przysługujących obywatelom w tym zakresie, które winny być wzięte pod uwagę podczas tworzenia tego rodzaju regulacji. Przedmiotem niniejszego opracowania są zagadnienia dotyczące wpływu powyższych obowiązków na prawo do ochrony danych osobowych i prawo do prywatności osób zobowiązanych oraz próba udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy wprowadzone przepisy stanowią proporcjonalną ingerencję w te prawa. Analiza uwzględnia polską perspektywę konstytucyjną oraz standardy europejskie w tym zakresie.

Prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne jest materią chronioną konstytucyjnie, a także na mocy przepisów prawa europejskiego, podobnie jak prawo do ochrony danych osobowych oraz prawo do prywatności. Wskazane prawa nie mają charakteru bezwzględnego i mogą podlegać ograniczeniom. Niejednokrotnie wymagają one wyważenia także względem siebie. Ograniczenia muszą jednak spełniać określone wymogi. Relacja między prawem do ochrony danych osobowych i prawem do prywatności przysługującymi sędziom i prokuratorom a celami w postaci prowadzenia adekwatnej polityki antykorupcyjnej, wzmocnienia zaufania do sądów jako instytucji oraz do samych sędziów, jak również konieczności zachowania bezstronności i neutralności politycznej sędziów i prokuratorów, wymaga dobierania właściwych instrumentów.

⁵ Dz.Urz. UE L 119 z dnia 4 maja 2016 r., s. 1; sprostowanie Dz.Urz. UE L 127 z dnia 23 maja 2018 r., s. 2 oraz Dz.Urz. UE L 74 z dnia 4 marca 2021 r., s. 35, dalej: RODO.

W tym kontekście nałożone ustawowo obowiązki ujawnienia i udostępnienia w Biuletynie Informacji Publicznej oświadczeń o stanie majątkowym sędziów i prokuratorów, które przewidują szeroki zakres informacji, w tym o majątku małżonka sędziego lub prokuratora, a także oświadczeń o członkostwie w zrzeszeniu, powodują wątpliwość w zakresie proporcjonalności ingerencji w prawo do ochrony danych osobowych i prywatności tych osób.

Obowiązek składania oświadczeń o stanie majątkowym przez sędziów i prokuratorów

Sędziowie sądów powszechnych, administracyjnych i wojskowych, sędziowie Sądu Najwyższego, sędziowie Trybunału Konstytucyjnego oraz asesory sądowi, podobnie jak wiele innych osób pełniących funkcje publiczne, są obowiązani do składania oświadczeń o stanie majątkowym⁶. Analogiczna powinność dotyczy prokuratorów oraz asesorów prokuratury⁷. Wskazane podmioty objęte zostały przedmiotowym obowiązkiem w 1998 r.⁸ Unormowania dotyczące składania oświadczeń o stanie majątkowym przez te grupy zawodowe zawarte są w ustawach ustrojowych właściwych dla poszczególnych gałęzi władzy sądowniczej oraz prokuratury. Stanowią one odwzorowanie regulacji ogólnych, charakterystycznych dla wszystkich zobowiązanych do zadeklarowania swojego stanu majątkowego. Unormowania te odnoszą się do całokształtu kwestii związanych ze składaniem oświadczeń o stanie majątkowym, w tym określają okoliczności aktualizujące obowiązek ich złożenia, terminy składania oświadczeń, zakres informacji, które mają być w nich umieszczone, a także podmioty uprawnione do odebrania oświadczeń oraz organy właściwe do analizy danych w nich zawartych.

⁶ Dalej łącznie: sędziowie.

⁷ Dalej łącznie: prokuratorzy.

⁸ Zob. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz.U. z 1997 r. Nr 106, poz. 679), dalej: u.o.dz.g.

Regulacje dotyczące obowiązku składania oświadczeń o stanie majątkowym przez sędziów sądów powszechnych i asesorów sądowych znajdują się w przepisach Ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych⁹. Na mocy odesłań systemowych zawartych w ustawach szczególnych, ten akt prawny stanowi także regulację centralną dla realizacji wskazanego obowiązku przez sędziów sądów administracyjnych¹⁰, a także sędziów Sądu Najwyższego¹¹. W przypadku sędziów sądów wojskowych zagadnienia w tym zakresie uregulowane zostały w sposób autonomiczny w Ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. – Prawo o ustroju sądów wojskowych¹², zaś w odniesieniu do sędziów Trybunału Konstytucyjnego w Ustawie z dnia 30 listopada 2016 r. o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego¹³. Obowiązek taki nie został natomiast nałożony na członków Trybunału Stanu, co jak wskazuje K. Kozłowski, „może budzić wątpliwości, w szczególności, że Trybunał ten jest organem władzy sądowniczej (art. 173 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej) i sprawuje istotny zakres jurysdykcji publicznej”¹⁴. Z kolei kwestie dotyczące obowiązku składania oświadczeń o stanie majątkowym przez prokuratorów i asesorów prokuratury zawarte zostały w przepisach Ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze¹⁵, regulujących ustrój prokuratury i status tej grupy zawodowej.

Wskazane normy nakładają obowiązek złożenia pierwszego oświadczenia o stanie majątkowym w terminie 30 dni od dnia objęcia urzędu sędziego albo stanowiska prokuratora, według stanu na dzień objęcia

⁹ Por. art. 87 § 1 i art. 106zg § 1 w zw. z art. 87 § 1 Ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. z 2024 r. poz. 334 ze zm.), dalej: p.u.s.p.

¹⁰ Por. art. 8 § 1 Ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2024 r. poz. 1267), dalej: p.u.s.a.

¹¹ Por. art. 45 § 1 Ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. z 2024 r. poz. 622), dalej: u.SN.

¹² Por. art. 28 § 1 Ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. – Prawo o ustroju sądów wojskowych (Dz.U. z 2022 r. poz. 2250 ze zm.), dalej: p.u.s.w.

¹³ Por. art. 14 ust. 1 Ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz.U. z 2018 r. poz. 1422), dalej: u.s.TK.

¹⁴ K. Kozłowski, *Obowiązek publikowania sędziowskich oświadczeń majątkowych – wybrana problematyka konstytucyjnoprawna*, „Przegląd Sądowy” 2019, nr 1, s. 17.

¹⁵ Por. art. 104 § 1 i art. 174 § 1 w zw. z art. 104 § 1 p.o.p.

urzędu albo stanowiska¹⁶, a następnie co roku do dnia 30 kwietnia, według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedniego, a także w terminie 30 dni od dnia opuszczenia urzędu sędziego albo stanowiska prokuratora, według stanu na dzień jego opuszczenia¹⁷.

Oświadczenia składane są w dwóch egzemplarzach¹⁸, w przypadku sędziów sądów powszechnych – właściwemu terytorialnie prezesowi sądu apelacyjnego. Ten ostatni składa oświadczenie Krajowej Radzie Sądownictwa, która jest także zobowiązana do przeprowadzenia jego analizy. Oświadczenia o stanie majątkowym sędziów sądów powszechnych są poddawane analizie dokonywanej przez właściwe kolegium sądu apelacyjnego. Wyniki tej analizy kolegium jest zobowiązane przedstawić zgromadzeniu ogólnemu sędziów sądu apelacyjnego¹⁹. Sędziowie Sądu Najwyższego oświadczenia składają Pierwszemu Prezesowi Sądu Najwyższego, który dokonuje ich analizy²⁰. Sędziowie wojewódzkiego sądu administracyjnego oświadczenia o stanie majątkowym składają właściwemu prezesowi wojewódzkiego sądu administracyjnego, a prezes wojewódzkiego sądu administracyjnego i sędziowie Naczelnego Sądu Administracyjnego – Prezesowi Naczelnego Sądu Administracyjnego. Analizy danych zawartych w oświadczeniu o stanie majątkowym dokonuje kolegium właściwego sądu administracyjnego²¹. Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego składa oświadczenie Pierwszemu Prezesowi Sądu Najwyższego, który dokonuje analizy zawartych w nim danych, zaś Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego oświadczenie składa Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej, który jest właściwy do dokonania analizy zawartych w nim danych²². W przypadku sędziów sądów wojskowych oświadczenia składane są prezesowi właściwego wojskowego

16 Z wyjątkiem sędziów Trybunału Konstytucyjnego, którzy obowiązani są do złożenia oświadczenia przed objęciem stanowiska, a następnie co roku do dnia 31 marca, a także w dniu opuszczenia stanowiska, według stanu na dzień złożenia oświadczenia, por. art. 14 ust. 3 u.s.TK.

17 Por. art. 87 § 5 p.u.s.p., art. 28 § 4 p.u.s.w., art. 10 ust. 4 u.o.dz.g., art. 104 § 5 p.o.p.

18 Por. art. 87 § 1a p.u.s.p., art. 28 § 1a p.u.s.w., art. 14 ust. 4 u.s.TK, art. 104 § 2 p.o.p.

19 Por. art. 87 § 2 – 4 p.u.s.p.

20 Por. art. 45 § 1 i 2 u.SN.

21 Por. art. 8 § 1 p.u.s.a.

22 Por. art. 10 ust. 5 u.o.dz.g.

sądu okręgowego, który dokonuje ich analizy. Prezesi wojskowych sądów okręgowych składają oświadczenie Krajowej Radzie Sądownictwa, właściwej jednocześnie do dokonania jego analizy²³. Sędziowie Trybunału Konstytucyjnego oświadczenia o stanie majątkowym składają Prezesowi Trybunału, a Prezes Trybunału – Pierwszemu Prezesowi Sądu Najwyższego. Podmiot, któremu złożono oświadczenie, dokonuje analizy zawartych w nim danych²⁴. Prokuratorzy składają oświadczenia odpowiednio właściwemu prokuratorowi regionalnemu, prokuratorowi okręgowemu, naczelnikowi oddziałowej komisji lub naczelnikowi oddziałowego biura lustracyjnego. Z kolei zastępcy Prokuratora Generalnego, Dyrektor Głównej Komisji, Dyrektor Biura Lustracyjnego, prokuratorzy Prokuratury Krajowej, prokuratorzy Głównej Komisji, prokuratorzy Biura Lustracyjnego, prokuratorzy regionalni, prokuratorzy Wydziałów Zamiejscowych Departamentu do Spraw Przestępczości Zorganizowanej i Korupcji Prokuratury Krajowej, prokuratorzy okręgowi oraz naczelnicy oddziałowych komisji i naczelnicy oddziałowych biur lustracyjnych oświadczenie o stanie majątkowym składają Prokuratorowi Generalnemu. W tym przypadku także podmioty uprawnione do odebrania oświadczeń właściwe są do dokonania analizy danych w nich zawartych²⁵.

Obowiązujące przepisy przewidują jeszcze jeden mechanizm weryfikacji oświadczeń o stanie majątkowym składanych przez sędziów i prokuratorów, polegający na przekazaniu jednego egzemplarza oświadczenia o stanie majątkowym przez organy uprawnione do jego odebrania do urzędu skarbowego właściwego ze względu na miejsce zamieszkania sędziego lub prokuratora. Właściwy urząd skarbowy jest uprawniony do analizy danych zawartych w oświadczeniu, w tym również do porównania jego treści z treścią uprzednio złożonych oświadczeń oraz rocznych zeznań podatkowych (PIT). Jeżeli wynik analizy budzi uzasadnione wątpliwości co do legalności pochodzenia majątku ujawnionego

²³ Por. art. 28 § 2 – 3 p.u.s.w.

²⁴ Por. art. 14 ust. 5 – 6 u.s.TK.

²⁵ Por. art. 104 § 3 – 4 p.o.p.

w oświadczeniu, urząd skarbowy kieruje sprawę do właściwego postępowania, prowadzonego według przepisów odrębnych²⁶.

Oświadczenia o stanie majątkowym składane są przez sędziów i prokuratorów pod rygorem odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia²⁷. Stąd też składający oświadczenie, co do zasady, jest obowiązany do zawarcia w nim klauzuli o treści: „Jestem świadomy odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia”. Ustawodawca zakłada, że klauzula ta zastępuje pouczenie organu uprawnionego do odebrania oświadczenia o odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań. Oświadczenia o stanie majątkowym przechowywane są, co do zasady, przez sześć lat²⁸.

Z punktu widzenia ochrony danych osobowych szczególne znaczenie ma zakres informacji, w tym katalog składników majątkowych, podlegających ujawnieniu w oświadczeniu o stanie majątkowym składanym przez sędziego lub prokuratora, który jest bardzo szeroki i dotyczy majątku osobistego oraz objętego małżeńską wspólnością majątkową, a co za tym idzie, obrazuje całokształt sytuacji ekonomicznej zobowiązanego i jego gospodarstwa domowego. Katalog ten w czasie istnienia obowiązku złożenia oświadczenia o stanie majątkowym przez wskazane grupy zawodowe został znacznie rozszerzony²⁹. Początkowo sędziowie i prokuratorzy byli obowiązani do ujawnienia informacji dotyczących majątku odrębnego oraz objętego małżeńską wspólnością majątkową, w węższym zakresie, bo obejmujących informacje o posiadanych zasobach pieniężnych, nieruchomościach, udziałach i akcjach w spółkach prawa handlowego, a ponadto o nabytym przez sędziego albo jego małżonka od Skarbu Państwa albo innej państwowej lub samorządowej osoby prawnej mieniu, które podlegało zbyciu w drodze przetargu. W obecnym stanie prawnym istnieje ustawowy obowiązek ujęcia w oświadczeniu

26 Por. art. 87 § 8 p.u.s.p., art. 28 § 6 p.u.s.w., art. 14 ust. 6 u.s.TK, art. 104 § 8 p.o.p.

27 Por. art. 87 § 9 p.u.s.p., art. 28 § 7 p.u.s.w., załącznik nr 3 do u.s.TK, art. 104 § 6 p.o.p.

28 Por. art. 87 § 7 p.u.s.p., art. 28 § 5b p.u.s.w., art. 104 § 7 p.o.p. W u.s.TK nie wskazano okresu przechowywania oświadczeń o stanie majątkowym.

29 Zob. przepisy Ustawy z dnia 12 lipca 2017 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2017 r. poz. 1452).

o stanie majątkowym informacji o: posiadanych zasobach pieniężnych, posiadanych nieruchomościach i tytułach prawnych do ich posiadania, posiadanych rzeczach ruchomych o wartości jednostkowej powyżej 10 000 zł, posiadanych udziałach i akcjach w spółkach prawa handlowego, innych posiadanych instrumentach finansowych w rozumieniu Ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi³⁰, dochodach podlegających opodatkowaniu podatkiem dochodowym od osób fizycznych, uzyskanych w okresie roku przed dniem, na który składane jest oświadczenie, o ile ich łączna wartość przekracza 10 000 zł, i ich źródłach, z wyłączeniem dochodów uzyskanych w związku z pełnieniem urzędu na stanowisku sędziowskim albo w związku z zajmowaniem stanowiska prokuratora, nabytym przez składającego oświadczenie albo jego małżonka od Skarbu Państwa, innej państwowej osoby prawnej, jednostek samorządu terytorialnego, ich związków lub samorządowej osoby prawnej, mieniu, które podlegało zbyciu w drodze przetargu, wierzytelnościach i zobowiązaniach pieniężnych o wartości powyżej 10 000 zł³¹. Powyższy katalog ma charakter otwarty. Świadczy o tym pośluszenie się przez ustawodawcę zwrotem „w szczególności”.

Szczegółowy zakres informacji umieszczanych w oświadczeniu o stanie majątkowym sędziów i prokuratorów co do zasady zawierają wzory formularzy oświadczeń określone w drodze rozporządzenia przez Ministra Sprawiedliwości³² z wyjątkiem sędziów Trybunału Konstytucyjnego, dla których wzór deklaracji osobno określony został w załączniku do właściwej dla nich ustawy ustrojowej³³. W tym przypadku zakres informacji zawieranych w oświadczeniu jest nieco szerszy, bowiem obejmuje ono również dane dotyczące prowadzenia działalności gospodarczej oraz pełnienia funkcji w określonych w ustawie spółkach lub spółdzielniach.

30 Dz.U. z 2024 r. poz. 722.

31 Por. art. 87 § 1 p.u.s.p., art. 28 § 1 p.u.s.w., art. 14 ust. 2 u.s.TK, art. 10 ust. 1 u.o.dz.g., art. 104 § 1 p.o.p.

32 Por. Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 18 grudnia 2017 r. (Dz.U. z 2017 r. poz. 2437) oraz Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 1 września 2017 r. w sprawie oświadczenia o stanie majątkowym prokuratora (Dz.U. z 2017 r. poz. 1707).

33 Por. załącznik nr 3 do u.s.TK.

Zgodnie z tymi formularzami wymagane jest podanie wysokości posiadanych zasobów pieniężnych, informacji o posiadanych nieruchomościach (powierzchnia, tytuł prawny), ruchomościach (o wartości powyżej 10 000 zł; marka, rok produkcji, model), a także informacji o udziałach i akcjach w spółkach prawa handlowego (nazwa spółki, siedziba, wielkość udziałów, liczba akcji), nabytym od Skarbu Państwa albo innej państwowej lub samorządowej osoby prawnej mieniu, które podlegało zbyciu w drodze przetargu (rodzaj mienia, datę nabycia, od kogo), instrumentach finansowych (rodzaj, liczba i wartość). Wzory formularzy obligują ponadto do podania wszelkich informacji o osiąganiu przez sędziego lub prokuratora dochodów (powyżej 10 000 zł), w tym dodatkowych dochodów. Chodzi w tym przypadku o takie dodatkowe dochody, które w istotny sposób wpływają na sytuację majątkową zobowiązanego, a więc mają znaczenie dla oceny jego „stanu majątkowego”³⁴. Sędziowie i prokuratorzy są także zobowiązani poinformować o wierzytelnościach i zobowiązaniach (zaciągnięte kredyty i pożyczki, warunki, na jakich zostały udzielone, wobec kogo, w jakiej wysokości, wysokość pozostałego zadłużenia). W tym miejscu należy wskazać, że o ile przepisy przywołanych wcześniej ustaw ustrojowych zobowiązują do wykazania informacji o wierzytelnościach i zobowiązaniach, to powyższe rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości wymagają dodatkowo wskazania warunków, na jakich zostały udzielone kredyty, pożyczki, oraz informacji o wierzycielach, w tym o osobach fizycznych. Minister Sprawiedliwości, kreując w akcie wykonawczym obowiązek podania w oświadczeniu o stanie majątkowym informacji niewymienionych *expressis verbis* w przepisach ustawy, naruszył w tym przypadku delegację ustawową³⁵. W praktyce skutkować może to ujawnieniem w oświadczeniu o stanie majątkowym, poza danymi osobowymi zobowiązanego i jego małżonka, także danych innych osób fizycznych (wierzycieli). Zdaniem P. Litwińskiego „istnieją poważne wątpliwości dotyczące konstytucyjności samego przepisu

³⁴ Wyrok SN z dnia 22 czerwca 2007 r., SNO 31/07, LEX nr 568932.

³⁵ Na powyższe zagadnienie uwagę zwróciło Stowarzyszenie Sędziów Polskich „IUSTITIA” w stanowisku z dnia 2 stycznia 2023 r. [online:] https://n.iustitia.pl/wp-content/uploads/2023/01/Wspolne_stanowisko_.pdf [dostęp: 24.01.2025].

prawa o ustroju sądów powszechnych zobowiązującego sędziów do składania oświadczeń. Wskazany w art. 87 prawa o ustroju sądów powszechnych katalog danych podlegających ujawnieniu ma charakter otwarty, bo użyto w nim zwrotu „w szczególności”. Tymczasem ustawa – i tylko ona – powinna w sposób precyzyjny rozstrzygać, jakie dane mają się znaleźć w oświadczeniu”. Zdaniem tego autora przepis jest niezgodny z Konstytucją RP i należałoby go znowelizować, zaś „sędziowie nie muszą podawać w oświadczeniach majątkowych informacji, których podania nie wymaga prawo o ustroju sądów powszechnych, a więc m.in. tych na temat swoich wierzycieli. Taki obowiązek na dziś nie istnieje”³⁶.

Jawność oświadczeń o stanie majątkowym sędziów i prokuratorów

Obecnie obowiązujące przepisy nakładają na sędziów i prokuratorów nie tylko obowiązek złożenia oświadczenia o stanie majątkowym, ale także przewidują jawność informacji w nich zawartych, połączoną z koniecznością ich udostępniania w Biuletynie Informacji Publicznej. W tym zakresie regulacje przeszły istotną ewolucję. Początkowo funkcjonowała reguła, zgodnie z którą informacje zawarte w oświadczeniu o stanie majątkowym sędziego lub prokuratora stanowiły tajemnicę służbową³⁷, a od 2011 r. tajemnicę prawnie chronioną, i podlegały ochronie przewidzianej dla informacji niejawnych o klauzuli tajności „zastrzeżone”, określonej w przepisach o ochronie informacji niejawnych³⁸. W ówczesnym stanie prawnym informacje podawane w oświadczeniu o stanie majątkowym mogły być ujawnione jedynie w drodze wyjątku. Dochodziło do tego wskutek pisemnej zgody na ich ujawnienie wyrażonej przez sędziego lub prokuratora. Decyzję w tym przedmiocie mógł także

36 *Wciąż trwa spór o zakres informacji dotyczących zobowiązań sędziów*, Gazeta Prawna Nr 225 (5877) z dnia 22 listopada 2022 r. [online:] <https://edgp.gazeta-prawna.pl/wydanie/58710,22-listopada-2022/75314,Gazeta-Prawna/1> [dostęp: 24.01.2025].

37 Por. art. 16–18 oraz 22 u.o.dz.g.

38 Por. art. 88 pkt 2, art. 113, art. 139 pkt 3 Ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz.U. z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 ze zm.).

podjąć organ uprawniony do odebrania oświadczenia, również wbrew woli zainteresowanego. Ustawy nakazywały jednak, aby miało to miejsce wyłącznie „w szczególnie uzasadnionych przypadkach”. Regulacje, jako regułę, przewidywały więc zakaz upubliczniania sędziowskich i prokuratorskich oświadczeń o stanie majątkowym, a tylko na zasadzie wyjątku możliwe było ujawnienie ich treści. Podejście do tego zagadnienia uległo całkowitej przemianie.

Momentem zwrotnym było przyjęcie przepisów p.o.p., a także Ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw, która weszła w życie dnia 6 stycznia 2017 r., wprowadzając ogólną zasadę jawności oświadczeń o stanie majątkowym sędziów i prokuratorów. W uzasadnieniu przedmiotowej ustawy wskazano, że „wprowadzenie jawności oświadczeń majątkowych sędziów ma na celu wzmocnienie zaufania do sądów jako instytucji oraz do samych sędziów”³⁹. Ponadto celem regulacji miała być także „likwidacja nieuzasadnionego uprzywilejowania sędziów wobec pozostałych funkcjonariuszy państwowych zobowiązanych do ujawniania oświadczeń majątkowych”⁴⁰. W uzasadnieniu powołano się również na skierowane do Polski zalecenia zawarte w raporcie z IV rundy ewaluacyjnej Grupy Państw przeciwko Korupcji Rady Europy (GRECO)⁴¹. Ustawodawca skorzystał z tych zaleceń, jednak wybiórczo, całkowicie pomijając m.in. pkt 143 raportu, z którego wynika, że prymat powinna mieć właściwa ochrona prywatności sędziów i ich rodzin. Władze polskie, na zasadzie wyjątku, mogą rozważyć ujawnienie jedynie wybranych danych z oświadczeń sędziowskich (nie zaś ich całości), a informacje

39 Zob. [online:] <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=851> [dostęp: 24.01.2025].

40 Zob. [online:] <https://osrodkipomocy.ms.gov.pl/pl/archiwum-informacji/news,8570,10,jawne-sedziowskie-oswiadczenia-majatkowe-zmiany.html> [dostęp: 24.01.2025].

41 Zob. Fourth Evaluation Round. Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors, Evaluation Report Poland. Adopted by GRECO at its 57th Plenary Meeting (Strasbourg, 15–19 October 2012), Greco Eval IV Rep (2012) 4E [online:] <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c7b1d> [dostęp: 24.01.2025].

dotyczące rodziny sędziego zasadniczo nie powinny być publicznie dostępne. Dodatkowo rozwiązanie takie może być wprowadzone tymczasowo dla – jak wskazują kontrolerzy GRECO – wzmocnienia zaufania do sędziów. W trakcie prac nad projektem ustawy zgłaszane były liczne uwagi krytyczne. Podniesiono wiele zasadnych wątpliwości dotyczących upubliczniania oświadczeń, jako stanowiących istotną ingerencję w sferę prywatności osób zobowiązanych i naruszających konstytucyjnie chronione prawo do prywatności (art. 47 Konstytucji RP) oraz prawo do ochrony danych osobowych (art. 51 Konstytucji RP)⁴². Instytut Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk w swych uwagach z dnia 8 maja 2017 r. do projektu ustawy nowelizującej wskazał, że „upublicznienie w tak szerokim stopniu informacji dotyczących majątku sędziego i jego małżonka, a więc bezpośrednia kontrola społeczna stanowi przy tym nieproporcjonalną do celu wprowadzonej regulacji ingerencję w prawo do prywatności. Podkreślić należy, iż słuszne wydaje się stanowisko, zgodnie z którym cel zapobiegania zjawisku korupcji można osiągnąć za pomocą istniejących już środków analizy oświadczeń majątkowych sędziów, połączonych z pracą wyspecjalizowanych organów kontroli skarbowej”⁴³.

W aktualnym stanie prawnym informacje zawarte w oświadczeniach o stanie majątkowym sędziów i prokuratorów są jawne, także co do imienia i nazwiska, z wyjątkiem danych adresowych, informacji o miejscu położenia nieruchomości, a także informacji umożliwiających identyfikację ruchomości sędziego lub prokuratora. Obowiązującej obecnie zasadzie jawności oświadczeń o stanie majątkowym towarzyszy unormowanie przewidujące obowiązek ich udostępniania w Biuletynie Informacji Publicznej – z mocy prawa i w terminie w ustawach przewidzianym

42 Por. Opinia Stowarzyszenia Sędziów Polskich „IUSTITIA” z dnia 9 maja 2016 r. do projektu ustawy o zmianie ustawy o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki oraz ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych [online:] <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12284705/12349473/12349476/dokument225305.pdf> [dostęp: 24.01.2025].

43 I. Hayduk-Hawrylak, B. Kolečki, A. Wleklińska, *Prawo o ustroju sądów powszechnych. Komentarz*, wyd. 3, Warszawa 2018, Legalis/el., komentarz do art. 87, teza 6.

(do dnia 30 czerwca każdego roku)⁴⁴. Zasady ujawniania stanu majątkowego sędziów i prokuratorów są zatem analogiczne do zasad obowiązujących osoby pełniące funkcje publiczne z wyboru (np. posłów, radnych). Oświadczenia te poprzez użycie medium do ich udostępnienia, jakim jest sieć Internet, są dostępne dla każdej osoby, w każdym czasie i bez względu na miejsce odbioru informacji. Przepisy przewidują wyjątek od tej reguły. Wyłączenie jawności oświadczenia odbywa się na wniosek sędziego lub prokuratora, który je złożył. Decyzja w tym zakresie w przypadku sędziów należy do podmiotu uprawnionego do odebrania oświadczenia, zaś w odniesieniu do prokuratorów leży w gestii prokuratora przełożonego. Podmioty te mogą zdecydować o objęciu informacji zawartych w oświadczeniu ochroną przewidzianą dla informacji niejawnych o klauzuli tajności „zastrzeżone”, określoną w przepisach u.o.i.n. Do utajnienia może dojść tylko wówczas, gdy ujawnienie informacji o stanie majątkowym sędziego mogłoby „powodować zagrożenie dla składającego oświadczenie lub osób dla niego najbliższych”⁴⁵. W tym miejscu należy wskazać, że decyzja o objęciu informacji zawartych w oświadczeniu ochroną przewidzianą dla informacji niejawnych, wydana na wniosek sędziego lub prokuratora, zgodnie z orzecznictwem sądów administracyjnych, nie podlega zaskarżeniu, a jakakolwiek kontrola sądowa jest niemożliwa. Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w postanowieniu z dnia 21 marca 2019 r., „nieuwzględnienie wniosku sędziego o objęcie jego oświadczenia majątkowego klauzulą tajności nastąpiło w ramach procedury składania oświadczeń majątkowych przez sędziów sądów

⁴⁴ Por. art. 87 § 6 i 6a p.u.s.p., art. 28 § 5 i 5a p.u.s.w., art. 14 ust. 7 u.s.TK, art. 10 ust. 3a i 3b u.o.dz.g., art. 104 § 7 i 7a p.o.p.

⁴⁵ W zakresie możliwości utajnienia oświadczeń majątkowych sędziów Trybunału Konstytucyjnego podnoszone są w doktrynie wątpliwości. Ustawa s.TK oddzielnie normuje kwestię składania oświadczeń majątkowych przez sędziów Trybunału Konstytucyjnego i nie dopuszcza wprost możliwości ich utajniania. Zdaniem P. Prusinowskiego: „Jeśli chodzi o sędziów TK, to kwestię tę wydaje się samodzielnie reguluje art. 14 ustawy z 30 listopada 2016 r. o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego. (...) W przepisie tym nie ma klauzuli upoważniającej do utajnienia treści oświadczenia”. W ocenie tego autora „wątpliwe jest, czy do oświadczenia majątkowego sędziego TK stosuje się przepisy dotyczące sędziów SN i sądów powszechnych, czyli art. 87 ust. 6 ustawy – Prawo o ustroju sądów ►

powszechnych, uregulowanej w p.u.s.p. dotyczy sprawy ściśle związanej z organizacją sądów powszechnych, podległością służbową oraz ustrojem pozycją sędziów, którzy w tym zakresie są organizacyjnie i służbowo podporządkowani prezesowi sądu. Utajnienie albo brak zgody na utajnienie danych zawartych w oświadczeniu sędziego sądu powszechnego jest prerogatywą uprawnionego podmiotu, podejmowaną w zakresie prawa konstytucyjnego i ustrojowego, a nie w sferze administracji publicznej, podlegającej kontroli sądowoadministracyjnej. Zaskarżone zarządzenie mogłoby podlegać kontroli sądowoadministracyjnej, gdyby przepisy u.s.p. zawierały takie regulacje, jednakże nie przewidują one właściwości sądów administracyjnych w tej sprawie. Nie przewidują jej także przepisy Ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz.U. z 2018 r. poz. 412), do której odwołuje się art. 87 § 6 u.s.p.”⁴⁶. Co istotne, przepisy przewidują uprawnienie dla Ministra Sprawiedliwości do zniesienia klauzuli tajności w odniesieniu do oświadczeń złożonych przez sędziów. Tym samym o zachowaniu prawa do ochrony danych osobowych i prawa do prywatności sędziego może zdecydować organ władzy wykonawczej. Jednocześnie sądy administracyjne uznały, że rozstrzygnięcie władcze Ministra Sprawiedliwości przewidziane w tym przepisie stanowi „decyzję administracyjną”, a tym samym podlega kognicji sądów administracyjnych. Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 25 listopada 2020 r., „regulacja (...) z jednej strony

powszechnych. (...) wprowadzie art. 19 ustawy z 30 listopada 2016 r. odsyła do przepisów dotyczących praw i obowiązków sędziów Sądu Najwyższego, jednak odesłanie to dotyczy tylko «zakresu nieuregulowanego w niniejszej ustawie», a ten (...) odmiennie niż art. 45 ust. 1 ustawy o Sądzie Najwyższym, kompleksowo określił prawa i obowiązki sędziów Sądu Najwyższego, zatem sięganie do art. 45 ust. 1 ustawy o Sądzie Najwyższym, a przez to do art. 87 ust 6 ustawy – Prawo o sądach powszechnych nie jest uzasadnione”. Zob. [online:] <https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/oswiadczenia-majatkowe-sedziow-tk-mniej-tajne,515062.html> [dostęp: 24.01.2025]. Odmienne stanowisko w tym zakresie zajął Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 13 września 2024 r. III OSK 361/23, LEX nr 3758640, uznając że racjonalny ustawodawca także w odniesieniu do sędziów Trybunału Konstytucyjnego, poprzez system odesłań zawartych m.in. w art. 19 u.s.TK, przewidział – w pewnych szczególnych przypadkach – konieczność zapewnienia instrumentu prawnego stanowiącego prawną podstawę do ochrony prawa do prywatności orzekających w Trybunale.

46 I OSK 328/19, LEX nr 2771110.

stanowi dość istotną ingerencję w sferę prawa do prywatności sędziów, z drugiej zaś strony dość jasno sprecyzowała przesłankę uzasadniającą odstąpienie od upubliczniania informacji zawartych w oświadczeniu majątkowym. Prawo do rozstrzygania w tym przedmiocie pozostawiła przy tym organowi odbierającemu, który zasadniczo – poza Prezydentem otrzymującym oświadczenie Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego – wchodzi w skład organów władzy sądowniczej. Ustawodawca nie jest tu jednak restrykcyjny i przewiduje dla Ministra Sprawiedliwości fakultatywne a jednocześnie następcze uprawnienie do zniesienia nadanej przez prezesa «klauzuli niejawności», i to – co należy podkreślić – bez zgody przełożonego sędziego (art. 87 § 6 *in fine* u.s.p.). Wprowadzenie tego mechanizmu powoduje, że o zachowaniu prawa do prywatności sędziego może zdecydować organ władzy wykonawczej, co już samo w sobie może być wątpliwe z perspektywy konstytucyjnego wyodrębnienia i niezależności władzy sądowniczej (art. 173 Konstytucji). Stan naruszenia ustawy zasadniczej zasadza się również na tym, że decyzja o zniesieniu klauzuli niejawności nie stanowi elementu tzw. nadzoru administracyjnego Ministra Sprawiedliwości nad sądami. Nie dotyczy ona bowiem organizacyjnej i administracyjnej sfery rozstrzygania przez sędziego danej sprawy (te czynności są wymienione w art. 8 i 9 u.s.p.), a odnosi się do jego indywidualnej sytuacji prawnej – do realizacji prawa do prywatności (art. 47 Konstytucji) oraz bezpieczeństwa osobistego sędziego i jego najbliższych (art. 5 Konstytucji), a zatem dotyczy stopnia uciążliwości ingerencji tego środka w sferę praw podmiotowych. Prywatność oraz bezpieczeństwo (osobiste), w przypadku tej szczególnej i konstytucyjnie wyodrębnionej grupy zawodowej, zdają się być chronione dużo intensywniej, za pomocą instrumentu sędziowskiej niezawisłości (art. 178 ust. 1 Konstytucji), niż dzieje się to w odniesieniu do innych uczestników obrotu prawnego. Z tej perspektywy możliwe byłoby zachowanie uprawnienia Ministra Sprawiedliwości do decydowania o ujawnieniu oświadczenia, pod warunkiem jednak zachowania następczej sądowej kontroli nad taką czynnością⁴⁷. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 26 października 2021 r.

47 VII SA/Wa 2922/19, LEX nr 3152118.

podkreślił, że: „Skoro decyzja Ministra Sprawiedliwości ingeruje w sferę podstawowych praw i wolności sędziego, dotyka jego ustrojowej pozycji, i w jej następstwie dochodzi do utraty prawa do prywatności, konieczne jest zapewnienie drogi sądowej w sprawie kontroli zgodności z prawem takiej decyzji”⁴⁸. Należy jednak podkreślić, że sama konstrukcja tych rozwiązań prawnych nie przewiduje drogi sądowej od decyzji Ministra Sprawiedliwości.

Obowiązek składania oświadczeń o członkostwie w zrzeszeniu przez sędziów i prokuratorów

Na mocy Ustawy z dnia 20 grudnia 2019 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw⁴⁹, która weszła w życie w dniu 14 lutego 2020 r., na sędziów sądów powszechnych, asesorów sądowych, sędziów sądów administracyjnych i wojskowych, sędziów Sądu Najwyższego oraz prokuratorów i asesorów prokuratury nałożony został kolejny obowiązek złożenia pisemnego oświadczenia o członkostwie w zrzeszeniu, w tym w stowarzyszeniu – ze wskazaniem nazwy i siedziby zrzeszenia, pełnionych funkcji oraz okresu członkostwa, funkcji pełnionej w organie fundacji nieprowadzącej działalności gospodarczej – ze wskazaniem nazwy i siedziby fundacji oraz okresu pełnienia funkcji, członkostwie w partii politycznej przed powołaniem na stanowisko, a także w okresie sprawowania urzędu przed dniem 29 grudnia 1989 r. – ze wskazaniem nazwy partii, pełnionych funkcji oraz okresu członkostwa. Ustawa ta zwana jest niekiedy „kagańcową”, bowiem poza wprowadzeniem wskazanych obowiązków rozszerzyła również – zarówno wobec sędziów, jak i prokuratorów – katalog przewinień dyscyplinarnych. W uzasadnieniu dla wprowadzenia przedmiotowej regulacji wskazano jedynie, że: „Stosownie do założeń o konieczności zachowania bezstronności i neutralności

⁴⁸ II GSK 1649/21, LEX nr 3264765.

⁴⁹ Dz.U. z 2020 r. poz. 190.

politycznej sędziów, a także biorąc pod uwagę ciążący na tej grupie zawodowej zakaz podejmowania tego rodzaju aktywności, która mogłaby osłabiać zaufanie co do ich bezstronności lub przynieść ujmę godności sprawowanego urzędu, projekt wprowadza obowiązek złożenia przez prokuratora oświadczenia o określonych rodzajach aktywności publicznej”⁵⁰. Regulacje te na etapie prac legislacyjnych wzbudziły jeszcze większą krytykę, niż to miało miejsce przy uchwalaniu przepisów wprowadzających jawność oświadczeń o stanie majątkowym sędziów i prokuratorów. W tym przypadku wskazywano również, że przetwarzanie danych osobowych osób zobowiązanych do złożenia oświadczeń o przynależności do zrzeszeń, a w szczególności ich publikacja w Biuletynie Informacji Publicznej, jest oparte na podstawie prawnej pozostającej w sprzeczności z wymogami prawnymi z zakresu prawa ochrony danych osobowych oraz z prawem do prywatności i ochrony danych osobowych, o których mowa w art. 47 i 51 Konstytucji RP⁵¹. W opinii dla Marszałka Senatu sporządzonej w związku z uchwaleniem przez Sejm RP w dniu 20 grudnia 2019 r. ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw Rzecznik Praw Obywatelskich wskazał, iż „już wcześniej dokonano upublicznienia oświadczeń majątkowych sędziów i prokuratorów. Oznacza to, że w porównaniu z innymi funkcjonariuszami publicznymi – np. posłami czy senatorami – sędziowie i prokuratorzy cieszyć się będą najwęższą sferą prywatności. Trudno odnaleźć uzasadnienie dla takiego stanu rzeczy”⁵².

50 Zob. [online:] <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=69> [dostęp: 24.01.2025].

51 Zob. opinia do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 69), w tym opinie Rzecznika Praw Obywatelskich i Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego [online:] <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=69> [dostęp: 24.01.2025].

52 Zob. opinia Rzecznika Praw Obywatelskich dla Marszałka Senatu w związku z uchwaleniem przez Sejm RP w dniu 20 grudnia 2019 r. ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw [online:] <https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Opinia%20dla%20Marsza%C5%82ka%20Senatu%20ws.%20ustaw%20s%C4%85dowych%20z%2020%20grudnia%202019%20r.%20%2C%208%20stycznia%202020.pdf> [dostęp: 24.01.2025].

Przepisy dotyczące obowiązku składania oświadczeń o członkostwie w zrzeczeniu przez sędziów sądów powszechnych i asesorów sądowych wprowadzone zostały w p.u.s.p.⁵³, która podobnie jak w przypadku oświadczeń o stanie majątkowym, na mocy odesłań systemowych zawartych w ustawach szczególnych, stanowi oś regulacyjną dla realizacji wskazanego obowiązku przez sędziów sądów administracyjnych⁵⁴, sędziów sądów wojskowych⁵⁵ oraz sędziów Sądu Najwyższego⁵⁶. Kwestie dotyczące obowiązku składania oświadczeń o członkostwie w zrzeczeniu przez prokuratorów i asesorów prokuratury zawarte zostały w przepisach p.o.p.⁵⁷

Oświadczenia, o których mowa wyżej, składane są w terminie 30 dni od dnia objęcia urzędu sędziego lub prokuratora, a także w terminie 30 dni od powstania lub ustania okoliczności powodujących konieczność złożenia oświadczenia⁵⁸.

Sędziowie sądów powszechnych składają oświadczenia o członkostwie w zrzeczeniu prezesowi właściwego sądu apelacyjnego, a prezesi sądów apelacyjnych – Ministrowi Sprawiedliwości⁵⁹. Sędziowie wojewódzkiego sądu administracyjnego oświadczenia składają właściwemu prezesowi wojewódzkiego sądu administracyjnego, a prezes wojewódzkiego sądu administracyjnego i sędziowie Naczelnego Sądu Administracyjnego – Prezesowi Naczelnego Sądu Administracyjnego, zaś Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego – Krajowej Radzie Sądownictwa⁶⁰. Sędziowie Sądu Najwyższego oświadczenie o członkostwie w zrzeczeniu składają Pierwszemu Prezesowi Sądu Najwyższego, a Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego – Krajowej Radzie Sądownictwa⁶¹. W przypadku sędziów sądów wojskowych oświadczenia składane są prezesowi właściwego wojskowego sądu okręgowego⁶². Prokuratorzy oświadczenia

53 Por. art. 88a § 1 i art. 106zg p.u.s.p.

54 Por. art. 8 § 2 p.u.s.a.

55 Por. art. 70 § 1 p.u.s.w. w zw. z art. 88a § 1 p.u.s.p.

56 Por. art. 45 § 3 u.SN.

57 Por. art. 103a § 1 p.o.p. i art. 174 § 1 w zw. z art. 103a § 1 p.o.p.

58 Por. art. 88a § 3 p.u.s.p., art. 103a § 4 p.o.p.

59 Por. art. 88a § 2 p.u.s.p.

60 Por. art. 8 § 2 p.u.s.a.

61 Por. art. 45 § 3 u.SN.

62 Por. art. 70 § 1 p.u.s.w. w zw. z art. 88a § 1 p.u.s.p.

o członkostwie w zrzeszeniu składają odpowiednio właściwemu prokuratorowi regionalnemu, prokuratorowi okręgowemu, naczelnikowi oddziałowej komisji lub naczelnikowi oddziałowego biura lustracyjnego. Z kolei prokuratorzy Prokuratury Krajowej, prokuratorzy Głównej Komisji, prokuratorzy Biura Lustracyjnego, prokuratorzy regionalni, prokuratorzy Wydziałów Zamiejscowych Departamentu do Spraw Przestępczości Zorganizowanej i Korupcji Prokuratury Krajowej, prokuratorzy okręgowi oraz naczelnicy oddziałowych komisji i naczelnicy oddziałowych biur lustracyjnych oświadczenia te składają Prokuratorowi Krajowemu, a Zastępcy Prokuratora Generalnego – Prokuratorowi Generalnemu⁶³.

Unormowania dotyczące składania oświadczeń o członkostwie w zrzeszeniu przez sędziów i prokuratorów, w przeciwieństwie do przepisów w zakresie oświadczeń o stanie majątkowym odnoszących się do tych grup zawodowych, nie określają wzoru przedmiotowych oświadczeń ani okresu ich przechowywania. Powyższe powoduje, że brak jest jednolitości w zakresie informacji ujawnianych w oświadczeniach⁶⁴, a deklaracje przechowywane i udostępniane są bez ograniczenia czasowego. Sformułowane szeroko w ustawie obowiązki podania informacji o członkostwie w zrzeszeniu powodują z kolei, że informacje o sędziach i prokuratorach zawarte w oświadczeniach, w zależności od charakteru działalności danego zrzeszenia lub stowarzyszenia, mogą bezpośrednio lub pośrednio ujawniać dane dotyczące stanu zdrowia, przynależności do mniejszości narodowej, światopoglądów, przekonań, a nawet orientacji seksualnej, stanowiących szczególne kategorie danych osobowych w rozumieniu art. 9 ust. 1 RODO i których przetwarzanie, co do zasady, jest zabronione.

⁶³ Por. art. 103a § 2–3 p.o.p.

⁶⁴ Więcej na temat oświadczeń o członkostwie w zrzeszeniu sędziów i prokuratorów zob. A. Poglódek, *Jawność przynależności sędziów – oświadczenia sędziów oraz prokuratorów o członkostwie w zrzeszeniach, pełnieniu funkcji w organach fundacji, członkostwie w partii politycznej. Analiza danych*, Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, Warszawa 2023 [online:] https://iws.gov.pl/wp-content/uploads/2024/01/2023_PrawaP_A_Poglodek_Jawnosc_przynaleznosci_sedziow_kor-1.pdf [dostęp: 24.01.2025] oraz J. Konecki, *Przynależność sędziów. Stosowanie prawa i role społeczno-polityczne*, „Consillium Iuridicum” 2024, nr 2(10), s. 66.

Jawność oświadczeń o członkostwie w zrzeszeniu sędziów i prokuratorów

Ustawa z dnia 20 grudnia 2019 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw poza obowiązkiem złożenia przez sędziów i prokuratorów oświadczeń o przynależności do zrzeszenia wprowadziła, analogicznie jak w przypadku oświadczeń o stanie majątkowym, zasadę jawności oświadczeń o członkostwie w zrzeszeniu, połączoną z obowiązkiem ich udostępniania w Biuletynie Informacji Publicznej, ze wskazaniem, iż odbywa się to nie później niż 30 dni od dnia złożenia oświadczenia uprawnionemu podmiotowi⁶⁵. W tym przypadku od wskazanej zasady jawności nie przewidziano jakiegokolwiek wyjątku. Brak przepisów w zakresie przechowywania oświadczeń o członkostwie w zrzeszeniu powoduje nieograniczone czasowo ich udostępnianie we wskazany sposób. W tym miejscu zaznaczyć należy, że nakaz informowania przełożonych o przynależności do stowarzyszeń i fundacji został nałożony w polskim porządku prawnym na funkcjonariuszy służb mundurowych, m.in. Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, tudzież żołnierzy zawodowych. Jednakże nawet w stosunku do funkcjonariuszy tych służb państwowych informacje te nie są upubliczniane⁶⁶.

Prawo do ochrony danych osobowych i prawo do prywatności sędziów i prokuratorów wobec obowiązku złożenia i jawności oświadczeń o stanie majątkowym oraz oświadczeń o członkostwie w zrzeszeniu

Nałożenie na sędziów i prokuratorów obowiązków złożenia oświadczeń o stanie majątkowym oraz oświadczeń o członkostwie w zrzeszeniu, połączonych z jawnością tych oświadczeń i obowiązkiem ich udostępniania

⁶⁵ Por. art. 88a § 4 p.u.s.p. i art. 103a § 5 p.o.p.

⁶⁶ Por. art. 81 ust. 3 Ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz.U. z 2024 r. poz. 812).

w sieci Internet w Biuletynie Informacji Publicznej, rodzi pytania w zakresie proporcjonalności ingerencji wskazanych obowiązków w prawa podstawowe osób zobowiązanych, w tym prawo do ochrony danych osobowych i prawo do prywatności.

Zgodnie z art. 47 Konstytucji RP każdy ma prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu osobistym. Ochrona prywatności zagwarantowana jest także w aspekcie ochrony danych osobowych, przewidzianej w art. 51 Konstytucji RP. Stosownie do treści art. 51 ust. 1 Konstytucji RP, nikt nie może być obowiązany inaczej niż na podstawie ustawy do ujawniania informacji dotyczących jego osoby. Przepis art. 51 ust. 2 Konstytucji RP stanowi zaś, że władze publiczne nie mogą pozyskiwać, gromadzić i udostępniać innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym⁶⁷. Ochrona życia prywatnego, o której stanowi art. 47 Konstytucji RP, obejmuje m.in. autonomię informacyjną wyrażoną w art. 51 Konstytucji, która oznacza prawo do samodzielnego decydowania o ujawnianiu innym informacji dotyczących swojej osoby, jak również prawo do kontrolowania tych informacji, jeżeli znajdują się w dyspozycji innych podmiotów⁶⁸. Trybunał Konstytucyjny uznaje, że informacje dotyczące majątku i sfera ekonomiczna jednostki są niewątpliwie objęte prywatnością i autonomią informacyjną⁶⁹. Trybunał wskazał jednocześnie, że „obowiązek wyjawienia całego majątku zgromadzonego w ciągu całego życia (z drobiazgowym wyliczeniem jego składników przedmiotowych i ich wartości) głęboko wkracza w sferę życia prywatnego”⁷⁰. Prawo do prywatności ma charakter szczególny w systemie ochrony praw i wolności konstytucyjnych. Nawet stan wojenny i wyjątkowy „nie zezwalają ustawodawcy na złagodzenie przesłanek, przy spełnieniu których można wkroczyć w sferę życia prywatnego, nie

⁶⁷ Zob. art. 47 i 51 Konstytucji RP.

⁶⁸ Zob.: wyrok TK z dnia 20 marca 2006 r., K 17/05, LEX nr 182494; wyrok TK z dnia 20 listopada 2002 r., K 41/02, LEX nr 57092; wyrok TK z dnia 19 lutego 2002 r., U 3/01, LEX nr 52920.

⁶⁹ Wyrok TK z dnia 24 czerwca 1997 r., K 21/96, LEX nr 29146; wyrok TK z dnia 11 kwietnia 2000 r., K 15/98, LEX nr 40018.

⁷⁰ Wyrok TK z dnia 20 listopada 2002 r., K 41/02, LEX nr 57092.

narażając się na zarzut niekonstytucyjnej arbitralności”⁷¹. Prawo do prywatności i prawo ochrony danych osobowych nie mają jednak charakteru absolutnego, a to z uwagi m.in. na prawa i wolności innych jednostek. Zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane jedynie w ustawie i tylko wtedy, gdy są 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 te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Przywołany art. 31 ust. 3 Konstytucji RP zawiera ogólną klauzulę ograniczeń, zaś w przepisach dotyczących poszczególnych wolności i praw zawarte zostały klauzule szczegółowe, w tym istotna w przedstawianym kontekście klauzula dotycząca przetwarzania przez władze publiczne informacji o obywatelach, zawarta w art. 51 ust. 2 Konstytucji RP. Relacja przepisów art. 31 ust. 3 i art. 51 ust. 2 Konstytucji RP uzasadnia stwierdzenie, że naruszenie autonomii informacyjnej przez niedozwolone pozyskiwanie informacji o obywatelach, powinno odpowiadać wymaganiom określonym w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP⁷². Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał na to, że model państwa demokratycznego wymaga zachowania zasady proporcjonalności. Rozważania w tym względzie wymagają udzielenia odpowiedzi na trzy pytania: czy wprowadzona regulacja jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków? Czy regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana? Czy efekty wprowadzonej regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela? Zasada proporcjonalności łączy się z zakazem nadmiernej ingerencji w sferę praw i wolności konstytucyjnych jednostki. Przy ocenie, czy zakaz nadmiernej ingerencji został naruszony, tzn. czy ingerencja była wyrazem konieczności i została przeprowadzona tylko w koniecznym wymiarze, uwzględnia się specyfikę poszczególnych praw i wolności. Sędziowie i prokuratorzy jako osoby pełniące funkcje publiczne zaliczają się do grona podmiotów,

⁷¹ Ibidem.

⁷² Ibidem.

o których mowa w art. 61 ust. 1 Konstytucji RP⁷³. W rezultacie obywatele posiadają gwarantowane w tym przepisie prawo do uzyskiwania informacji o działalności takich osób. W odniesieniu do osób pełniących funkcje publiczne, do których zaliczają się przedstawiciele wskazanych grup zawodowych, zakres dopuszczalnej ingerencji w sferę prywatności jest ujmowany znacznie szerzej. Trybunał Konstytucyjny wskazywał, że osoby pełniące funkcje publiczne „ze względu na prawo obywateli do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej, muszą się liczyć z obowiązkiem ujawnienia przynajmniej niektórych aspektów swego życia prywatnego”⁷⁴. Nie istnieje jednak formuła „zagwarantowania obywatelom dostępu do informacji za wszelką cenę”⁷⁵, a wkraczanie w sferę prywatności osób pełniących funkcje publiczne jest usprawiedliwione, o ile znajduje uzasadnienie w zasadzie proporcjonalności⁷⁶.

Prawo do prywatności oraz prawo do ochrony danych osobowych znajdują także oparcie w regulacjach europejskich. Zgodnie z art. 7 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej każdy ma prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego, domu i komunikowania się⁷⁷. Artykuł 8 KPP stanowi, że każdy ma prawo do ochrony danych osobowych, które go dotyczą. Dane te muszą być przetwarzane rzetelnie w określonych celach i za zgodą osoby zainteresowanej lub na innej uzasadnionej podstawie przewidzianej ustawą. Wskazane prawa również nie mają charakteru absolutnego i mogą podlegać ograniczeniom, zwłaszcza w związku z potrzebą ich wyważenia względem innych praw podstawowych. Ograniczenia te muszą, także i w tym przypadku, spełniać

⁷³ Por. art. 61 ust. 1 Konstytucji RP, który stanowi, że: „Obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje również uzyskiwanie 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”.

⁷⁴ Wyrok TK z dnia 13 lipca 2004 r., K 20/03, LEX nr 121564.

⁷⁵ Wyrok TK z dnia 19 czerwca 2002 r., K 11/02, LEX nr 54903.

⁷⁶ Wyrok TK z dnia 6 grudnia 2005 r., SK 7/05, LEX nr 181605.

⁷⁷ Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz.U.UE z dnia 14 grudnia 2007 r., 2007/C 303/01, OpenLEX); dalej: KPP.

określone wymogi, wynikające z art. 52 KPP, który w ust. 1 przewiduje, że wszelkie ograniczenia w korzystaniu z praw i wolności uznanych w KPP muszą być przewidziane ustawą i szanować istotę tych praw i wolności. Z zastrzeżeniem zasady proporcjonalności, ograniczenia mogą być wprowadzone wyłącznie wtedy, gdy są konieczne i rzeczywiście odpowiadają celom interesu ogólnego uznawanym przez Unię lub potrzebom ochrony praw i wolności innych osób.

Standard ochrony prawa do prywatności i danych osobowych wynika także z dorobku orzeczniczego Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej⁷⁸. Z punktu widzenia przedmiotu niniejszego opracowania szczególnie istotny jest wyrok TSUE z dnia 5 czerwca 2023 r. w sprawie C – 204/21, Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej⁷⁹, dotyczący obowiązku składania przez polskich sędziów oświadczenia o członkostwie w zrzeszeniach, pełnieniu funkcji w organach fundacji, członkostwie w partii politycznej. W przedmiotowym wyroku TSUE uznał, że przetwarzanie danych osobowych, takie jak ustanowione w zakwestionowanych przepisach krajowych, należy uznać za szczególnie poważną ingerencję w zapisane w art. 7 i 8 ust. 1 KPP prawa podstawowe osób, których dane dotyczą. Jednocześnie TSUE podkreślił, że „rozpatrywane przetwarzanie danych osobowych stwarza swobodny dostęp do tych danych w Internecie dla ogółu społeczeństwa, a w konsekwencji dla potencjalnie nieograniczonej liczby osób, w związku z czym to przetwarzanie może umożliwić swobodny dostęp do wspomnianych danych również osobom, które ze względów niezwiązanych z deklarowanym celem interesu ogólnego, jakim jest zapewnienie bezstronności sędziów i zapobieganie konfliktom interesów w ich przypadku, dążą do uzyskania

78 Dalej: TSUE; zob.: wyrok TSUE z dnia 22 listopada 2022 r. w połączonych sprawach C-37/20 i C-601/20, WM i Sovim SA przeciwko Luxembourg Business Registers, LEX nr 3433353; wyrok TSUE z dnia 21 czerwca 2022 r. C-817/19 w sprawie Ligue des droits humains ASBL przeciwko Conseil des Ministres, LEX nr 3399229; wyrok Wielkiej Izby ETPC z dnia 9 marca 2023 r. 36345/16, w sprawie L.B. przeciwko Węgrom, LEX nr 3504935.

79 Wyrok TSUE z dnia 5 czerwca 2023 r. w sprawie C-204/21, Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, LEX nr 3564667, dalej: wyrok TSUE w sprawie C-204/21, Komisja przeciwko Polsce.

informacji o sytuacji osobistej składającego oświadczenie”⁸⁰. Trybunał Sprawiedliwości UE doszedł także do wniosku, że przetwarzanie danych osobowych w związku z realizacją obowiązku składania przez sędziów oświadczeń o członkostwie w zrzeszeniu wchodzi w zakres stosowania przepisów RODO, a zatem powinno być zgodne z jego przepisami. Trybunał wskazał przy tym, że „o ile zapewnienie należytego sprawowania wymiaru sprawiedliwości w państwach członkowskich, a w szczególności ustanowienie przepisów mających zastosowanie do statusu sędziów i pełnienia przez nich urzędu, należy do kompetencji tych państw, o tyle operacji regulowanych przez przepisy krajowe kwestionowane przez Komisję (...) nie można uznać za związane z działalnością nieobjętą zakresem stosowania prawa Unii w rozumieniu art. 2 ust. 2 lit. a RODO, taką jak działalność mająca na celu ochronę bezpieczeństwa narodowego. W tym względzie z motywu 20 RODO wyraźnie wynika, że rozporządzenie to ma zastosowanie m.in. do działań sądów i innych organów wymiaru sprawiedliwości, z zastrzeżeniem pewnych doprecyzowań przewidzianych lub dozwolonych na mocy tego rozporządzenia, w przypadku, gdy takie sądy lub inne organy wymiaru sprawiedliwości wykonują swoje zadania z zakresu wymiaru sprawiedliwości”⁸¹. Jednocześnie TSUE zważył, że „o ile (...) zakwestionowane przepisy krajowe przewidują, iż operacje zbierania i udostępniania odnośnych informacji w postaci elektronicznej są wykonywane wprawdzie co do zasady przez prezesów sądów powszechnych albo sądów administracyjnych oraz, w szczególnych wypadkach, przez KRS lub Ministra Sprawiedliwości, to takie operacje nie są związane z wykonywaniem przez te organy zadań z zakresu wymiaru sprawiedliwości, w związku z czym art. 2 ust. 2 lit. a RODO nie ma zastosowania do tych operacji”⁸². Trybunał podkreślił również, że „okoliczność, iż wspomniane informacje wpisują się w kontekst działalności zawodowej osób składających oświadczenie, nie może pozbawić ich takiej kwalifikacji”⁸³. W konsekwencji TSUE uznał, że zakwestionowane

80 Ibidem.

81 Ibidem.

82 Ibidem.

83 Ibidem.

przepisy prawa polskiego, tj. art. 88a p.u.s.p., naruszają m.in. art. 6 ust. 1 akapit pierwszy lit. c i e, art. 6 ust. 3 i art. 9 ust. 1 RODO oraz art. 7 i art. 8 ust. 1 KPP w zakresie, w jakim odnoszą się one do zbierania i udostępniania w postaci elektronicznej danych osobowych dotyczących obecnego lub byłego członkostwa w zrzeszeniu lub pełnionych obecnie lub w przeszłości funkcji w takim zrzeszeniu lub w fundacji nieprowadzącej działalności gospodarczej. Z kolei w wyroku z dnia 1 sierpnia 2022 r. w sprawie C-184/20, OT przeciwko Vyriausioji tarnybinės etikos komisijai⁸⁴, TSUE orzekł, że „art. 6 ust. 1 akapit pierwszy lit. c i art. 6 ust. 3 RODO, interpretowane w świetle art. 7, 8 i art. 52 ust. 1 KPP, należy rozumieć ten sposób, że stoją one na przeszkodzie przepisowi krajowemu przewidującemu zamieszczanie w sieci oświadczenia o interesach prywatnych, które każdy dyrektor instytucji otrzymującej środki publiczne jest zobowiązany złożyć, w zakresie, w jakim takie zamieszczanie wiąże się z ujawnieniem imiennych danych jego współmałżonka, konkubenta lub partnera oraz osób mu bliskich lub innych znanych składającemu oświadczenie osób, z którymi relacja mogłaby być źródłem konfliktu interesów, czy też ujawnieniem wszystkich zawartych przez niego w ciągu ostatnich dwunastu miesięcy kalendarzowych transakcji o wartości przekraczającej 3000 EUR”. W kolejnym wyroku z dnia 22 czerwca 2021 r. w sprawie C-439/19, Latvijas Republikas Saeima (Points de pénalité), dotyczącej publicznego rejestru zawierającego informacje na temat punktów karnych za wykroczenia drogowe, TSUE wskazał zaś, że „przepisy RODO, a w szczególności art. 5 ust. 1, art. 6 ust. 1 lit. e i art. 10 tego rozporządzenia, należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwiają się one przepisom krajowym, które nakładają na organ publiczny prowadzący rejestr, w którym wpisywane są punkty karne nakładane na kierowców pojazdów za wykroczenia drogowe, obowiązek publicznego ujawniania tych danych, nie przewidują zaś obowiązku wykazania przez osobę żądającą dostępu szczególnego interesu w ich uzyskaniu”⁸⁵. Jak wskazał

84 Wyrok TSUE z dnia 1 sierpnia 2022 r. w sprawie C-184/20, OT przeciwko Vyriausioji tarnybinės etikos komisijai, LEX nr 3371971.

85 Wyrok TSUE z dnia 22 czerwca 2021 r. w sprawie C-439/19, Latvijas Republikas Saeima (Points de pénalité), LEX nr 3189121.

TSUE, „w motywie 39 RODO podkreśla się, że wymóg konieczności nie jest spełniony, jeżeli zamierzony cel interesu ogólnego można racjonalnie osiągnąć w sposób równie skuteczny za pomocą innych środków, w mniejszym stopniu naruszających prawa podstawowe osób, których dane dotyczą, w szczególności prawa do poszanowania życia prywatnego i do ochrony danych osobowych zagwarantowane w art. 7 i 8 Karty, ponieważ odstępstwa i ograniczenia zasady ochrony takich danych powinny być stosowane w granicach tego, co jest ściśle konieczne”⁸⁶.

W świetle powyższego nie powoduje wątpliwości konstytucyjnych, a także z perspektywy standardów europejskich, sam obowiązek składania oświadczeń o stanie majątkowym przez sędziów i prokuratorów, choć należy zastrzec, że nie jest to obowiązek istniejący we wszystkich państwach europejskich⁸⁷. Osobnymi zagadnieniami pozostają kwestia jawności oświadczeń o stanie majątkowym sędziów i prokuratorów oraz wymagany zakres tych oświadczeń, w tym obowiązek informowania o stanie majątkowym również w zakresie majątku objętego małżeńską wspólnością majątkową. Informacje dotychczas objęte sferą prawa do prywatności oraz udostępniane wyłącznie upoważnionym organom, i to w ściśle oznaczonym celu, tj. weryfikacji rzetelności zawartych w nich informacji, stają się powszechnie dostępne dla potencjalnie nieograniczonej liczby osób. Prawo do ochrony danych osobowych oraz prawo do prywatności doznają w tym przypadku daleko bardziej idącego ograniczenia, aniżeli miało to miejsce w związku z pierwotnym zobowiązaniem do samego składania oświadczeń o stanie majątkowym. Regulacje te nie spełniają wymogu proporcjonalności, mającego zastosowanie do oceny ograniczeń praw jednostki. Przewidziana obecnie jawność oświadczeń o stanie majątkowym sędziów i prokuratorów, połączona z obowiązkiem udostępniania w Biuletynie Informacji Publicznej tych oświadczeń, które

⁸⁶ Ibidem.

⁸⁷ Zob. dane zawarte w uzasadnieniu pierwszej wersji projektu ustawy o zmianie ustawy o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki oraz niektórych innych ustaw, s. 12 [online:] <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12284705/12349467/12349468/dokument218466.pdf> [dostęp: 24.01.2025].

obejmują szeroki zakres informacji, w tym informacje o majątku małżonka sędziego lub prokuratora, stanowi nieproporcjonalną ingerencję w prawo do ochrony danych osobowych i prawo do prywatności osób zobowiązanych i ich małżonków.

Taka konkluzja znalazła się również we wniosku Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego skierowanym dnia 21 grudnia 2022 r. do Trybunału Konstytucyjnego, w którym podmiot ten zakwestionował dwie grupy przepisów odnoszących się do obowiązku składania oświadczeń o stanie majątkowym przez sędziów sądów powszechnych, administracyjnych i wojskowych, sędziów Sądu Najwyższego, sędziów Trybunału Konstytucyjnego oraz asesorów sądowych⁸⁸, wnosząc o stwierdzenie, że są one niezgodne z art. 47 i art. 51 ust. 2 w zw. z art. 31 ust. 3 oraz art. 18 Konstytucji RP. Sformułowane we wniosku zarzuty dotyczą – po pierwsze – zasady jawności oświadczeń o stanie majątkowym oraz – po drugie – wymaganego ustawą zakresu tych oświadczeń, w tym obowiązku informowania o stanie majątkowym również w zakresie majątku objętego małżeńską wspólnością majątkową. Udział w postępowaniu zainicjowanym przedmiotowym wnioskiem zgłosił Rzecznik Praw Obywatelskich⁸⁹, przedstawiając pisemne stanowisko⁹⁰. Przedmiotowa sprawa nie została jeszcze rozstrzygnięta przez Trybunał Konstytucyjny. Niemniej podniesione w uzasadnieniu wniosków argumenty zasługują na aprobatę.

Jak wskazano wyżej, deklarowanym celem ustawodawcy wprowadzającego jawność oświadczeń o stanie majątkowym w stosunku do sędziów miało być wzmocnienie zaufania do sądów jako instytucji oraz do samych sędziów. Prawodawca w żadnym miejscu nie wykazał, jaki jest związek pomiędzy ujawnieniem informacji o stanie majątkowym, a zwiększeniem zaufania do sędziów i sądów. Jednocześnie powszechnie

88 Zob. postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym K 2/23 [online:] <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?&pokaz=dokumenty&sygnatura=K%202/23> [dostęp: 24.01.2025].

89 Dalej: RPO.

90 Zob. pismo Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 17 lutego 2023 r., VII.501.12.2023.MK oraz pismo z dnia 7 lipca 2023 r. [online:] <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?&pokaz=dokumenty&sygnatura=K%202/23> [dostęp: 24.01.2025].

dostępne badania stopnia zaufania społecznego względem sądów wskazują, że poziom zaufania do sądów bezpośrednio przed i po wprowadzeniu regulacji spadł, a w kolejnych latach utrzymywał się na podobnym poziomie⁹¹. W rezultacie tak poważna ingerencja w sferę autonomii informacyjnej sędziów nie ma żadnego faktycznego wpływu na osiągnięcie celów deklarowanych przez ustawodawcę. Nie można również uznać, aby unormowania te były konieczne dla interesu publicznego, z którym są powiązane, w tym zwłaszcza, aby były one niezbędne w demokratycznym państwie prawnym. W tym zakresie wystarczające jest nałożenie na powołane do tego organy obowiązku szczegółowej analizy informacji zawartych w oświadczeniach w celu identyfikacji przypadków, w których przyrost majątku sędziego nie znajduje pokrycia w uzyskiwanych przez niego dochodach. W obowiązującym stanie prawnym istnieją mechanizmy służące urzeczywistnieniu tych celów – kontrola oświadczeń przez upoważnione do tego podmioty w ramach struktury sądownictwa, a także przez organy fiskalne właściwe ze względu na miejsce zamieszkania sędziego, którym przekazywany jest jeden egzemplarz oświadczenia o stanie majątkowym. Kontrola oświadczeń o stanie majątkowym leży również w kompetencjach Centralnego Biura Antykorupcyjnego, które przeprowadza pełną i szczegółową kontrolę oświadczeń w trybie i na zasadach określonych w rozdziale 4 Ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym⁹². Oświadczenia o stanie majątkowym składane są pod rygorem odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia, a nadto sędziowie podlegają odpowiedzialności dyscyplinarnej za nierzetelne złożenie oświadczenia⁹³. W tym miejscu należy wskazać, na co słusznie uwagę zwraca K. Kozłowski, iż „obywatele nie tylko nie mają bezpośredniego wpływu na obsadę

91 Zob. Komunikat z badań CBOS Zaufanie społeczne: nr 18/2016 (zaufanie do sądów deklarowało 45% badanych) [online:] https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2016/K_018_16.PDF, nr 35/2018 (zaufanie do sądów deklarowało 33% badanych); https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2018/K_035_18.PDF, nr 43/2020 (zaufanie do sądów deklarowało 42% badanych); https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2020/K_043_20.PDF [dostęp: 24.01.2025].

92 Dz.U. z 2025 r. poz. 712 ze zm.

93 Por. wyrok SN z dnia 30 stycznia 2019 r., II DSS 16/18, LEX nr 2643212.

stanowisk sędziowskich, lecz także – jako zbiorowość – nie dysponują możliwością wpływania na decyzje wydawane przez sędziów, jak również późniejszą ich weryfikację. Z tego względu zakres informacji publicznej ujawnianej w odniesieniu do sędziów nie powinien być aż tak szeroki, jak to ma miejsce wobec osób pełniących urzędy przedstawicielskie, ponieważ jest nieprzydatny dla realizacji innych wartości chronionych konstytucyjnie. Dla społecznej kontroli pracy sędziego, a przez to kontroli jego działalności, wystarczający zdaje się ogólny zakres informacji pozwalających na merytoryczną ocenę wydawanych przez niego rozstrzygnięć. (...) Pozostaje natomiast zbędne publikowanie informacji zawartych w złożonych przez sędziów oświadczeniach majątkowych”⁹⁴. Efekty wprowadzonych regulacji nie pozostają także w odpowiedniej proporcji do ciężarów nakładanych przez nie na obywateli. Dolegliwość związana z jawnością oświadczeń o stanie majątkowym i powszechnym udostępnieniem informacji określających dokładnie sytuację materialną sędziego wyraźnie wykracza poza „korzyści”, jakie ustawodawca stara się w ten sposób osiągnąć. O ile bowiem w szeroko rozumianym interesie publicznym leży prawidłowe realizowanie uprawnień przypisanych sędziom jako osobom sprawującym funkcje publiczne, o tyle dążenie do osiągnięcia tego celu – niezależnie od zgłaszanych uprzednio zastrzeżeń co do przydatności zastosowanych ograniczeń – nie może odbywać się kosztem całkowitego pozbawienia wskazanych grup zawodowych autonomii informacyjnej w odniesieniu do osobistej sytuacji finansowej. W ten sposób jawność oświadczeń nie tylko nie prowadzi do deklarowanych przez ustawodawcę celów, ale całkowicie przekreśla przysługujące – także sędziom – prawo do samodzielnego decydowania o ujawnianiu innym informacji dotyczących swojej osoby, a także prawo do sprawowania kontroli nad takimi informacjami, jeśli znajdują się w posiadaniu innych podmiotów. Obowiązek ujawniania w oświadczeniu o stanie majątkowym informacji o majątku objętym małżeńską wspólnością majątkową wkracza także, w sposób nieproporcjonalny, w chronioną konstytucyjnie sferę prywatności – autonomii informacyjnej – małżonka

94 K. Kozłowski, *Obowiązek publikowania...*, op. cit., s. 27.

sędziego. Ten ostatni, w przeważającej mierze, nie pozostaje w żadnym związku z pełnieniem funkcji publicznej. W konsekwencji rozciągnięcie obowiązku informacyjnego nie jest niezbędne do tego, aby zapewnić transparentność pełnienia urzędu sędziego, a stanowi jedynie nadmierną ingerencję w sferę autonomii informacyjnej osób, które nie mają żadnego wpływu na wykonywanie uprawnień o charakterze publicznym. Nie sposób również uznać, aby zaskarżone regulacje zachowywały proporcjonalność pomiędzy wynikającymi z nich korzyściami a dolegliwościami związanymi z ingerencją w prawa jednostki – małżonka sędziego. Nadmierny charakter takiego ograniczenia wynika przede wszystkim z zakresu informacji ujawnianych w oświadczeniu o stanie majątkowym, a więc okoliczności dotyczących majątkowego ustroju małżeńskiego istniejącego między małżonkami oraz stanu majątkowego sędziego pozostającego w związku małżeńskim. Dolegliwość ograniczenia prawa do prywatności jest tym większa w tym przypadku, że odnosi się do osoby, która nie pełni funkcji publicznej, przez co powinna podlegać znacznie szerszej ochronie.

Powyższe uwagi, choć odnoszące się do przepisów dotyczących obowiązku składania oświadczeń o stanie majątkowym przez sędziów, wobec tożsamesgo zakresu przedmiotowego regulacji obowiązujących prokuratorów, można w całości przenieść odpowiednio na grunt realizacji obowiązku składania oświadczeń o stanie majątkowym przez tę grupę zawodową. W odniesieniu do wskazanych grup zawodowych występują wprowadzić różnice, jak choćby w zakresie ich statusu, to dla oceny przedmiotowych obowiązków pozostają one irrelevantne.

W przypadku regulacji dotyczących obowiązku składania przez sędziów i prokuratorów oświadczeń o członkostwie w zrzeszeniu wątpliwości w zakresie zgodności z wymogami konstytucyjnymi, jak również standardami europejskimi, w zakresie prawa do ochrony danych osobowych i prawa do prywatności, powoduje zarówno sama kwestia nałożenia przedmiotowego obowiązku na te grupy zawodowe, jak również sposobu jego realizacji. Szeroki zakres informacji, do zawarcia których w oświadczeniu o członkostwie w zrzeszeniu obowiązani są sędziowie i prokuratorzy, powoduje, iż mogą one bezpośrednio lub pośrednio ujawniać

dane dotyczące stanu zdrowia, przynależności do mniejszości narodowej, światopoglądów, przekonań, a nawet orientacji seksualnej osób obowiązanych do złożenia oświadczeń. Także i w odniesieniu do tych regulacji, głęboko ingerujących w prawo do ochrony danych osobowych i prawo do prywatności sędziów i prokuratorów, można skutecznie postawić zarzut braku ich proporcjonalności. Potwierdzeniem tej tezy jest przywołany wcześniej wyrok TSUE w sprawie C – 204/21, Komisja przeciwko Polsce, dotyczący przedmiotowego obowiązku nałożonego wobec polskich sędziów. Celem wprowadzenia obowiązku składania przez sędziów oświadczeń o członkostwie w zrzeszeniu była konieczność zachowania bezstronności i neutralności politycznej sędziów. W powyższym wyroku TSUE wskazał, że kwestionowane przepisy krajowe – nawet przy założeniu, że rzeczywiście zmierzały do realizacji deklarowanego w niniejszym wypadku prawnie uzasadnionego celu – są w każdym wypadku nieodpowiednie do jego osiągnięcia. Trybunał podniósł przy tym, że „biorąc pod uwagę (...) szczególny kontekst krajowy, w który wpisują się zakwestionowane przepisy krajowe, oraz szczególnie poważne konsekwencje, jakie mogą wpływać z tych przepisów krajowych dla zainteresowanych sędziów, rezultat wyważenia między ingerencją wynikającą z udostępnienia odnośnych danych osobowych w postaci elektronicznej, a deklarowanym celem interesu ogólnego nie jest zbalansowany. W porównaniu ze status *quo ante* wynikającym z wcześniej obowiązujących krajowych ram prawnych udostępnienie w postaci elektronicznej danych osobowych, o których mowa, stanowi bowiem potencjalnie istotną ingerencję w prawa podstawowe zagwarantowane w art. 7 i 8 ust. 1 KPP, przy czym ingerencja ta nie może być w niniejszym przypadku usprawiedliwiona ewentualnymi korzyściami, jakie mogłyby być jej efektem w zakresie zapobiegania konfliktom interesów w przypadku sędziów i zwiększenia zaufania do bezstronności tych ostatnich”⁹⁵.

Wnioski płynące z tego wyroku także można odnieść odpowiednio do przepisów dotyczących obowiązku składania oświadczeń o członkostwie

⁹⁵ Zob. pkt 381 i 382 wyroku TSUE w sprawie C – 204/21, Komisja przeciwko Polsce.

w zrzeczeniu przez prokuratorów, które w zakresie, w jakim odnoszą się do zbierania i udostępniania w postaci elektronicznej danych osobowych dotyczących obecnego lub byłego członkostwa w zrzeczeniu lub pełnionych obecnie lub w przeszłości funkcji w takim zrzeczeniu lub w fundacji nieprowadzącej działalności gospodarczej, zdają się naruszać zarówno przepisy art. 6 ust. 1 akapit pierwszy lit. c i e, art. 6 ust. 3 i art. 9 ust. 1 RODO, jak i art. 7 i art. 8 ust. 1 KPP.

W tym miejscu wskazać należy na działania RPO podejmowane w związku z przyjęciem regulacji nakładających na sędziów i prokuratorów obowiązek złożenia oświadczenia o członkostwie w zrzeczeniu. RPO w dniu 9 marca 2020 r. podjął sprawę z urzędu i wszczął postępowanie wyjaśniające, w wyniku którego zwrócił się do Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych⁹⁶ z żądaniem wszczęcia postępowania administracyjnego w przedmiocie zgodności obowiązku złożenia przez sędziów i prokuratorów oświadczeń o członkostwie w zrzeczeniu z normami prawa z zakresu prawa ochrony danych osobowych⁹⁷. Zdaniem RPO przetwarzanie danych osobowych osób zobowiązanych do złożenia oświadczeń, a w szczególności ich publikacja w Biuletynie Informacji Publicznej, jest oparte na podstawie prawnej pozostającej w sprzeczności z wymogami prawnymi z zakresu prawa ochrony danych osobowych oraz z prawem do prywatności i ochrony danych osobowych, o których mowa w art. 47 i 51 Konstytucji RP. Ówczesny Prezes UODO umorzył postępowanie⁹⁸, co zostało zaskarżone przez RPO do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie⁹⁹. Wyrokiem z dnia 15 lutego 2021 r. WSA oddalił skargę RPO, uznając, że organ ochrony danych osobowych trafnie skonstatował brak przesłanek dalszego prowadzenia postępowania, które

⁹⁶ Dalej: Prezes UODO.

⁹⁷ Zob. [online:] <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/oswiadczenia-sedziow-i-prokuratorow-o-przynaloznosci-do-zrzeszen-rpo-pisze-puodo> [dostęp: 24.01.2025].

⁹⁸ Zob. Decyzja Prezesa UODO z dnia 6 kwietnia 2020 r., DS.523.1470.2020.AZ.I [online:] <https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Decyzja%20PUODO%2C%206.04.2020.pdf> [dostęp: 24.01.2025].

⁹⁹ Zob. Skarga RPO do WSA na decyzję Prezesa UODO z dnia 22 czerwca 2020 r., VII.501.53.2020.CW [online:] <https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Skarga%20do%20WSA%20na%20decyzj%C4%99%20PUODO%2C%2022.06.2020.pdf> [dostęp: 24.01.2025].

wszczęto z urzędu w związku z wystąpieniem RPO¹⁰⁰. Skargę kasacyjną od tego orzeczenia wniósł RPO¹⁰¹. Obecny Prezes UODO, mając na uwadze wyrok TSUE w sprawie C – 204/21, Komisja przeciwko Polsce, jak też zapadły dnia 22 lutego 2024 r. wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie 16974/14, Kaczmarek przeciwko Polsce¹⁰², wniósł do Naczelnego Sądu Administracyjnego o uwzględnienie skargi kasacyjnej RPO i nie podtrzymał wcześniej wyrażanego stanowiska Prezesa UODO¹⁰³, jednocześnie wskazując, że w ocenie ETPC kryterium „zgodności z prawem” oznacza nie tylko, że dany akt powinien mieć podstawę w prawie krajowym, lecz również odnosi się do jakości danego prawa, co oznacza, że prawo to powinno być dostępne dla zainteresowanych i przewidywalne co do jego skutków. W kontekście przetwarzania danych oznacza to, że konieczne jest posiadanie jasnych szczegółowych przepisów regulujących minimalne gwarancje dotyczące m.in. czasu trwania, przechowywania, wykorzystywania, dostępu osób trzecich, procedur zachowania integralności i poufności danych oraz procedur ich zniszczenia. Naczelny Sąd Administracyjny uznał skargę kasacyjną RPO za zasadną i wyrokiem z dnia 29 kwietnia 2025 r. uchylił zaskarżony wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie oraz zaskarżoną decyzję Prezesa UODO¹⁰⁴. NSA uwzględnił przy orzekaniu wyrok TSUE w sprawie C – 204/21, Komisja przeciwko Polsce, w zakresie, w jakim orzekł on o niezgodności krajowego aktu prawnego z prawem unijnym. NSA uznał, że WSA w Warszawie dokonał kontroli legalności zaskarżonej decyzji z naruszaniem przepisów RODO w zw. z przepisami KPP. Zdaniem sądu Prezes UODO bezpodstawnie umorzył postępowanie, oceniając, że istnieje przesłanka legalizująca pobieranie i przetwarzanie

100 Wyrok WSA w Warszawie z dnia 15 lutego 2021 r., II SA/Wa 1264/20, LEX nr 3355292.

101 Zob. Skarga kasacyjna RPO z dnia 10 maja 2021 r. [online:] <https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Skarga%20kasacyjna%20RPO%20VII.501.53.2020%2010.05.2021.pdf> [dostęp: 24.01.2025].

102 Zob. wyrok ETPC z dnia 22 lutego 2024 r., 16974/14 w sprawie Kaczmarek przeciwko Polsce, LEX nr 3686792.

103 Zob. Pismo procesowe Prezesa UODO z dnia 22 maja 2024 r., III OSK 5037/21 [online:] <https://uodo.gov.pl/pl/138/3218> [dostęp: 24.01.2025].

104 Wyrok NSA z dnia 29 kwietnia 2025 r. III OSK 5037/21, LEX nr 3857782.

oraz publikowanie danych o sędziach i prokuratorach w zakresie ich przynależności do partii politycznej, zrzeszeń lub fundacji.

Podsumowanie

Regulacje wprowadzające zasadę jawności oświadczeń o stanie majątkowym sędziów i prokuratorów, połączoną z obowiązkiem udostępniania w Biuletynie Informacji Publicznej tych oświadczeń, stanowią nieproporcjonalną i nadmierną ingerencję w prawo do ochrony danych osobowych i prawo do prywatności osób obowiązanych do składania tych oświadczeń. Jednocześnie przewidując obowiązek informowania także o majątku objętym małżeńską wspólnością majątkową, przepisy te wkraczają w sposób nieproporcjonalny w autonomię informacyjną – prawo do ochrony danych osobowych i prawo do prywatności – małżonka sędziego lub prokuratora. Wobec szerokiego zakresu informacji ujawnianych w oświadczeniach, unormowania te mogą stanowić również zagrożenie dla ochrony danych osobowych innych osób (np. wierzycieli). Z kolei regulacje wprowadzające obowiązek złożenia oświadczeń o członkostwie w zrzeszeniu przez sędziów i prokuratorów, połączone z zasadą jawności tych oświadczeń, naruszają prawo do poszanowania życia prywatnego i prawo do ochrony danych osobowych zagwarantowane w art. 7 i 8 ust. 1 KPP oraz art. 6 ust. 1 lit. c i e, art. 6 ust. 3 i art. 9 ust. 1 RODO, co w przypadku sędziów potwierdzone zostało w wyroku TSUE w sprawie C – 204/21, Komisja przeciwko Polsce.

Nie ulega wątpliwości, że w świetle powyższego wyroku Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom wynikającym z członkostwa w Unii Europejskiej przez wprowadzenie m.in. omawianych rozwiązań. Niezbędne są ustawowe zmiany w tym zakresie, które dotychczas nie nastąpiły. Jak słusznie wskazuje A. Grzelak, oznacza to, że „przepisy ustawowe w tej chwili mogą być uznane za niezgodne z prawem UE wobec istnienia wyraźnego wyroku TSUE w tej sprawie, co powinno skutkować koniecznością stosowania zasady pierwszeństwa prawa UE i niestosowaniem prawa krajowego sprzecznego z prawem UE w konkretnych

sprawach, a to otwiera drogę do odmowy składania wymaganych prawem oświadczeń przez sędziów”¹⁰⁵. Wyrok TSUE w sprawie C – 204/21, Komisja przeciwko Polsce wpływa już na realizację obowiązku publikacji oświadczeń sędziów o członkostwie w zrzeszeniu przez podmioty zobowiązane. Część z prezesów sądów w związku z treścią wyroku, podjęła decyzję o usunięciu z Biuletynu Informacji Publicznej oświadczeń sędziów o członkostwie w zrzeszeniu¹⁰⁶. Działania takie nie zostały jednak podjęte przez wszystkich prezesów sądów. Dodatkowo w wyroku TSUE zakwestionowane zostały wyłącznie przepisy dotyczące sędziów, co powoduje brak bezpośredniego skutku tego wyroku wobec analogicznego obowiązku nałożonego na prokuratorów. Krajowy ustawodawca przez długi czas nie podejmował działań mających na celu uwzględnienie powyższego judykatu w regulacjach normujących wymiar sprawiedliwości. Sytuacja w tym zakresie uległa jednak zmianie. W dniu 21 marca 2025 r. na stronie internetowej Rządowego Centrum Legislacji opublikowany został projekt z dnia 21 stycznia 2025 r. ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw¹⁰⁷, przewidujący wyeliminowanie z porządku prawnego regulacji zakwestionowanych przez TSUE, odnoszących się do obowiązku składania oświadczeń o członkostwie w zrzeszeniu przez sędziów i prokuratorów. W projekcie uregulowano ponadto sposób postępowania ze złożonymi oświadczeniami. W związku z uchyleniem podstawy prawnej do przetwarzania danych zawartych w oświadczeniach oraz

105 A. Grzelak, *Trybunał Sprawiedliwości o prawie sędziów do ochrony prywatności i danych osobowych – komentarz do wyroku Trybunału Sprawiedliwości z 5.06.2023 r., C-204/21, Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2024, nr 6, s. 22.

106 Por. zarządzenie Prezesa Sądu Apelacyjnego w Warszawie nr 18/2024 z dnia 24 lipca 2024 r. w sprawie usunięcia z Biuletynu Informacji Publicznej Sądu Apelacyjnego w Warszawie oświadczeń sędziów, asesorów i referendarzy sądowych apelacji warszawskiej złożonych w trybie art. 88a ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych [online:] <https://waw.sa.gov.pl/oswiadczenia-art-88a-1-usp,m,mg,270> [dostęp: 24.01.2025].

107 Zob. projekt z dnia 21 stycznia 2025 r. ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (UD206) [online:] <https://legislacja.gov.pl/projekt/12395952> [dostęp: 23.06.2025].

ze stwierdzoną wyrokiem TSUE niedopuszczalnością ich dotychczasowego przetwarzania, zgodnie z projektem, oświadczenia mają zostać usunięte z dokumentacji przechowywanej przez podmioty, którym je składano, a informacje z tych oświadczeń prezentowane w Biuletynie Informacji Publicznej – niezwłocznie usunięte z tego publikatora. Jednocześnie przewidziano rozwiązanie, zgodnie z którym osoby zainteresowane w terminie 3 miesięcy będą mogły odebrać – za pokwitowaniem – oryginał złożonego przez siebie oświadczenia. Po upływie tego terminu oświadczenia pozostające w posiadaniu podmiotu, któremu je złożono, będą podlegały brakowaniu. Przewidziany na to termin jednego miesiąca równoważy w ocenie projektodawcy potrzebę pilnego zniszczenia przedmiotowej dokumentacji i względy natury organizacyjnej. Działania ustawodawcy w tym zakresie, choć spóźnione, należy ocenić pozytywnie.

Wydaje się, że wnioski płynące z wyroku TSUE w sprawie C – 204/21, Komisja przeciwko Polsce w odniesieniu do obowiązku składania przez sędziów oświadczeń o członkostwie w zrzeszeniu, zbieżne co do zasady z zawartymi w uzasadnieniu wniosku Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, w którym podmiot ten zakwestionował przepisy odnoszące się do obowiązku składania oświadczeń o stanie majątkowym przez sędziów, wnosząc o stwierdzenie, że są one niezgodne z art. 47 i art. 51 ust. 2 w zw. z art. 31 ust. 3 oraz art. 18 Konstytucji RP, jak również z prezentowanych w tym zakresie aktualnie stanowisk RPO i Prezesa UODO, jako organów stojących na straży praw podstawowych, są na tyle wyraźne, że winny stanowić asumpt dla ustawodawcy¹⁰⁸ do wprowadzenia zmian także i w tym zakresie.

108 Zob. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 5 marca 2024 r. w sprawie utworzenia, organizacji i trybu działania Komisji Kodyfikacyjnej Ustroju Sądownictwa i Prokuratury (Dz.U. z 2024 r. poz. 350).

Bibliografia

- Barcik J., Kocot J., *Jawność oświadczeń majątkowych sędziów z perspektywy europejskiej*, IUSTITIA 2016, nr 3/2016.
- Grzelak A., *Trybunał Sprawiedliwości o prawie sędziów do ochrony prywatności i danych osobowych – komentarz do wyroku Trybunału Sprawiedliwości z 5.06.2023 r., C-204/21, Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej*, „Europejski Przegląd Sądowy 2024, nr 6.
- Hayduk-Hawrylak I., Kolecki B., Wleklińska A., *Prawo o ustroju sądów powszechnych. Komentarz*, wyd. 3, Warszawa 2018.
- Konecki J., *Przynależność sędziów. Stosowanie prawa i role społeczno-polityczne*, „Consillium Iuridicum” 2024, nr 2(10).
- Kozłowski K., *Obowiązek publikowania sędziowskich oświadczeń majątkowych – wybrana problematyka konstytucyjnoprawna*, „Przegląd Sądowy 2019, nr 1.
- Pogłódek A., *Jawność przynależności sędziów – oświadczenia sędziów oraz prokuratorów o członkostwie w zrzeszeniach, pełnieniu funkcji w organach fundacji, członkostwie w partii politycznej. Analiza danych*, Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, Warszawa 2023.

BEATA ZAJĄC-DUTKIEWICZ

ORCID 0009-0005-8193-5341

BOŻENA

DĄBKOWSKA-MASTALEREK

ORCID 0000-0001-6034-3839

**ROZPOZNAWANIE SPRAW
W WOJEWÓDZKIM SĄDZIE
ADMINISTRACYJNYM NA
POSIEDZENIU NIEJAWNYM
W TRYBIE UPROSZCZONYM
JAKO OGRANICZENIE JAWNOŚCI
W SPOŁECZEŃSTWIE INFORMACYJNYM**

DOI 10.26399/978-83-66723-91-7/b.zajac-dutkiewicz/
b.dabkowska-mastalerek

W opracowaniu omówiono, czym jest rozpoznanie sprawy na posiedzeniu niejawnym w trybie uproszczonym. Wskazano, że zasadą w postępowaniu sądowoadministracyjnym jest rozpoznanie sprawy na rozprawie, w składzie trzech sędziów. Większość spraw, które kończą się merytorycznym rozstrzygnięciem (wyrokiem), jest w wojewódzkich sądach administracyjnych rozpoznawana na rozprawach (na posiedzeniu jawnym). Przedstawiono powody, dla których posiedzenie niejawne w trybie uproszczonym stanowi wyjątek od konstytucyjnej reguły jawności rozpraw. Omówiono także, jakiego rodzaju sprawy mogą być rozpoznawane w trybie uproszczonym, oraz wskazano warunki, które powinny być spełnione, aby rozpoznanie sprawy w tym trybie nie naruszało zasady jawności postępowania. Przedmiotem pogłębionych rozważań jest prawidłowe sformułowanie pouczenia strony, która nie jest reprezentowana przez profesjonalnego pełnomocnika, o tym, z jakimi ograniczeniami (brak uczestnictwa w rozprawie, brak możliwości osobistego wypowiedzenia się na rozprawie) oraz korzyściami (przyspieszenie wyznaczenia terminu rozpoznania sprawy, otrzymanie na piśmie sentencji wyroku wraz z pouczeniem) wiąże się rozpoznanie sprawy w takim trybie. Wskazano warunki i obowiązkowe punkty prawidłowej informacji sądu oraz przedstawiono różnice, jak w poszczególnych wydziałach wojewódzkich sądów administracyjnych strony informowane są

o możliwości rozpoznania sprawy w tym trybie. Podsumowano całą instytucję rozpoznania sprawy w trybie uproszczonym na posiedzeniu niejawnym przez pryzmat zagrożenia wartości, jaką jest jawność rozpraw przed sądem administracyjnym. Sformułowano także wnioski *de lege ferenda*.

Rozważania dotyczące zasygnalizowanej problematyki należy rozpoznać od regulacji konstytucyjnej, gdyż to właśnie w tym, najwyższej rangi, akcie prawnym uregulowana jest instytucja jawności postępowań sądowych. I tak, art. 45 ust. 1 Konstytucji RP¹ wskazuje, że każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd². Z kolei art. 45 ust. 2 Konstytucji stanowi, że wyłączenie jawności rozprawy może nastąpić ze względu na moralność, bezpieczeństwo państwa i porządek publiczny oraz ze względu na ochronę życia prywatnego stron lub inny ważny interes prywatny. Wyrok ogłaszany jest publicznie.

Wskazane normy statuuja konstytucyjną rangę zasady jawności postępowania sądowego. Wobec powyższego także w postępowaniu sądowoadministracyjnym ta zasada znajduje zastosowanie. W literaturze przedmiotu wskazuje się, że prawo do jawnego postępowania sądowego można rozgranaczyć na co najmniej trzy szczegółowe uprawnienia: jest to prawo do udziału w rozprawie/posiedzeniu, prawo wglądu do akt postępowania oraz prawo do zapoznania się z orzeczeniem³.

W postępowaniu sądowoadministracyjnym zasadą jest rozpoznawanie sprawy na rozprawie, w formie jawnej, w składzie trzech sędziów⁴. Przepis art. 10 Ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi wskazuje, że rozpoznawanie spraw odbywa się jawnie, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej. Z kolei

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78 poz. 483).

² Por. P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2023, LEX/el.

³ J. Roszkiewicz, *Jawność postępowania sądowego w świetle Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe” 2021, nr 2(27), s. 11–42.

⁴ Por. A. Ozimek, *Jawność zewnętrzna posiedzenia i rozprawy w polskim procesie karnym*, Repozytorium Wydziału Prawa i Administracji (prace doktorskie i habilitacyjne), niepubl.

art. 90 § 1 p.p.s.a. wskazuje, że jeżeli przepis szczególny nie stanowi inaczej, posiedzenia sądowe są jawne, a sąd orzekający rozpoznaje sprawy na rozprawie.

Wyjątkiem od wyżej opisanej reguły jest postępowanie uproszczone (art. 120 p.p.s.a.), bowiem rozpoznanie sprawy i wydanie orzeczenia następuje co prawda także w składzie trzech sędziów, lecz nie w formie jawnej, a na posiedzeniu niejawnym. Jeśli chodzi o formę rozstrzygnięcia, to zgodnie z art. 132 p.p.s.a. zarówno w przypadku uwzględnienia skargi, jak i w przypadku jej oddalenia następuje ono w formie wyroku. Odpis sentencji wyroku doręcza się stronom (art. 139 § 4), a jeżeli uzasadnienie wyroku sporządza się z urzędu (art. 141 § 2), każdej ze stron doręcza się odpis wyroku z uzasadnieniem (art. 142 § 2). Warto zaznaczyć dla porządku, że sąd jest związany wydanym na posiedzeniu niejawnym wyrokiem od chwili podpisania sentencji wyroku (art. 144).

Zgodnie z art. 120 p.p.s.a. w trybie uproszczonym sąd rozpoznaje sprawy na posiedzeniu niejawnym w składzie trzech sędziów⁵. Oznacza to, że postępowanie uproszczone stanowi szczególną formę postępowania sądowoadministracyjnego, w którym nie znajdują zastosowania dwie istotne zasady tego postępowania, a mianowicie: zasada jawności wyrażona w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP i art. 10 p.p.s.a. oraz zasada, że sąd orzekający rozpoznaje sprawy na rozprawie (art. 90 § 1 p.p.s.a.)⁶.

Dokładnego przytoczenia wymaga w tym miejscu art. 119 p.p.s.a. Zgodnie z tym przepisem sprawa może być rozpoznana w trybie uproszczonym, jeżeli:

1. decyzja lub postanowienie są dotknięte wadą nieważności, o której mowa w art. 156 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego lub w innych przepisach albo wydane zostały z naruszeniem prawa dającym podstawę do wznowienia postępowania;
2. strona zgłosi wniosek o skierowanie sprawy do rozpoznania w trybie uproszczonym, a żadna z pozostałych stron w terminie

⁵ Por. J. Smarż, *Postępowanie sądowoadministracyjne w dobie pandemii COVID-19 a realizacja prawa do sądu*, „Zeszyty Prawnicze. Biuro Analizy Sejmowej” 2024, s. 63.

⁶ T. Woś [w:] H. Knysiak-Sudyka, M. Romańska, T. Woś, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, wyd. 6, Warszawa 2016, art. 120.

- czternastu dni od zawiadomienia o złożeniu wniosku nie zażąda przeprowadzenia rozprawy;
3. przedmiotem skargi jest postanowienie wydane w postępowaniu administracyjnym, na które służy zażalenie albo kończące postępowanie, a także postanowienie rozstrzygające sprawę co do istoty oraz postanowienia wydane w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym, na które służy zażalenie;
 4. przedmiotem skargi jest bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania;
 5. decyzja została wydana w postępowaniu uproszczonym, o którym mowa w dziale II w rozdziale 14 k.p.a.

Takie ukształtowanie formy orzekania zawdzięczamy nowelizacji p.p.s.a. z kwietnia 2015 r. oraz z kwietnia 2017 r., poszerzono wówczas zakres spraw rozpoznawanych w postępowaniu uproszczonym⁷.

Nie można pominąć regulacji zawartej w art. 121 p.p.s.a, zgodnie z którym sprawa może być również rozpoznana w trybie uproszczonym w przypadku, o którym mowa w art. 55 § 2 p.p.s.a, a mianowicie gdy organ nie przekazał sądowi skargi mimo wymierzenia grzywny. Wówczas sąd może na żądanie skarżącego rozpoznać sprawę na podstawie nadesłanego odpisu skargi, gdy stan faktyczny i prawny przedstawiony w skardze nie budzi uzasadnionych wątpliwości; może to się odbyć we wszystkich rodzajach skarg w razie zaistnienia powyższych okoliczności wskazanych w art. 55 § 2 p.p.s.a właśnie w postępowaniu uproszczonym.

Z wnioskiem o rozpoznanie sprawy w trybie uproszczonym może wystąpić każda strona postępowania (skarżący lub organ, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania jest przedmiotem skargi), jak również jego uczestnicy. Każda strona może też po otrzymaniu informacji o wniosku o rozpoznanie w trybie uproszczonym zażądać przeprowadzenia rozprawy.

Wniosek o skierowanie sprawy do rozpoznania w trybie uproszczonym może zostać sformułowany zarówno w skardze, jak i w innym piśmie

⁷ B. Dauter [w:] A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, B. Dauter, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, wyd. 9, Warszawa 2024, s. 435.

procesowym. Wniosek musi być sformułowany wyraźnie, powinno wynikać z niego w sposób niebudzący wątpliwości żądanie zastosowania trybu uproszczonego. Ustawa nie precyzuje, w jakim terminie powinien być złożony wniosek o skierowanie sprawy do rozpoznania w trybie uproszczonym. Celowe jest jednak złożenie takiego wniosku przed wyznaczeniem terminu rozprawy. W doktrynie proponuje się stosowanie w tym zakresie *per analogiam* art. 115 § 1 p.p.s.a (na wniosek skarżącego lub organu, złożony przed wyznaczeniem rozprawy, może być przeprowadzone postępowanie mediacyjne⁸).

Pamiętać należy, że zgodnie z art. 122 p.p.s.a sąd rozpoznający sprawę w trybie uproszczonym może przekazać sprawę do rozpoznania na rozprawie. Nie ulega wątpliwości, że słowo „może”, którym posłużono się w art. 122, zostało użyte w znaczeniu „jest uprawniony” („ma kompetencję”). Oznacza to, że po skierowaniu sprawy na posiedzenie niejawne w trybie uproszczonym sąd jest uprawniony do jej rozpoznania właśnie w tym trybie. Jeśli jednak stosownie do poczynionych przez siebie ustaleń sąd dojdzie do wniosku, że konieczne jest rozpoznanie sprawy na rozprawie, to jest on uprawniony do przekazania sprawy na rozprawę⁹. Sąd w takim przypadku nie jest skrzepowany żadnymi normatywnymi kryteriami takiego przekazania. Wydaje postanowienie w tym przedmiocie (art. 160 p.p.s.a), na które nie przysługuje zażalenie, zatem nie musi zawierać uzasadnienia.

Na przedmiot rozważań niniejszego opracowania wybrano kwestię ograniczeń jawności w przypadku rozpoznawania spraw w wojewódzkim sądzie administracyjnym na posiedzeniu niejawnym w trybie uproszczonym. Przede wszystkim należy zaznaczyć, że około 30% spraw zakończonych wyrokiem w wojewódzkich sądach administracyjnych rozpoznawana jest w takim właśnie trybie. Jest to – w ocenie autorek niniejszego opracowania – znaczna część wszystkich spraw, dlatego też

⁸ M. Jagielska, J. Jagielski, M. Cherka [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski, R. Stankiewicz (red.), *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*. Komewntarz, Warszawa 2015, s. 544.

⁹ Por. J.P. Tarno, J. Wyporska, *Gwarancje procesowe strony w sądownictwie administracyjnym postępowaniu uproszczonym* [w:] J. Filipek (red.), *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, Bielsko-Biała 2003, s. 686–687.

rozważania tu podniesione mają tak istotne znaczenie. Ponadto rozpoznanie sprawy w trybie uproszczonym niesie za sobą dobrodziejstwo przyspieszenia rozpoznawania spraw sądowych. Sprawy są wyznaczane znacznie szybciej (w terminie około dwóch miesięcy) niż rozprawy.

Jednak z praktyki pracy w sądach administracyjnych wynika, że przewodniczący poszczególnych wydziałów w sądach administracyjnych, a także sędziowie referenci w różny sposób rozumieją praktyczne aspekty zasady jawności co do rozpoznania sprawy w trybie uproszczonym na posiedzeniu niejawnym.

Odpowiedź na pytanie, czy rozpoznanie sprawy w trybie uproszczonym na posiedzeniu niejawnym ogranicza zasadę jawności, wymaga szczegółowego wyjaśnienia, zależy bowiem od wielu czynników. Istotne są oczywiście poziom ogólnej wiedzy prawniczej stron postępowania oraz znajomość reguł postępowania przed sądem administracyjnym.

Należy zatem postawić kolejne pytanie: jakie warunki powinny zostać spełnione, aby przy rozpoznaniu sprawy przez wojewódzki sąd administracyjny na posiedzeniu niejawnym w trybie uproszczonym nie doszło do naruszenia zasady jawności postępowania?

Po pierwsze stronę działającą bez profesjonalnego pełnomocnika należy pouczyć, czym jest rozpoznanie sprawy w trybie uproszczonym i jakie konsekwencje ma rozpoznanie sprawy w tym trybie. Dlatego istotne jest, aby przy piśmie wzywającym do wypowiedzenia się co do wniosku o rozpoznanie w trybie uproszczonym strona pouczone została o tym, że rozpoznanie sprawy w tym trybie oznacza rozpoznanie jej i wydanie wyroku bez obecności stron. Jest to konieczny warunek, aby zasada jawności nie została naruszona. Niezbędna jest też wystosowana do strony informacja o dokładnym terminie rozpoznania sprawy w trybie uproszczonym. Strony, mając taką wiedzę, mogą formułować pisma procesowe, zgłaszać dodatkowe wnioski dowodowe, przedkładać dokumenty, udzielać pełnomocnictw. Strony będą także wiedziały, kiedy spodziewać się rozstrzygnięcia sprawy.

W pierwszym piśmie kierowanym do strony powinna znaleźć się też informacja, że po wydaniu orzeczenia w trybie uproszczonym stronie zostanie doręczony z urzędu odpis sentencji wyroku (w przypadku oddalenia

skargi) lub też wyroku z uzasadnieniem (w przypadku uwzględnienia skargi) – w obu przypadkach z odpowiednimi pouczeniami. Taka informacja wyklucza niepewność strony co do postępowania po rozstrzygnięciu sprawy. Otrzymując takie pouczenie, strona będzie wiedziała, że nie musi wnosić o doręczenie sentencji wyroku.

Kolejna informacja powinna dotyczyć sentencji wyroku i być wywieszona na okres 14 dni w Wydziale Informacji Sądowej, natomiast informacja o treści wyroku powinna być umieszczona na stronie internetowej sądu.

Pozostałe kwestie nie są ściśle związane z rozpoznaniem sprawy w trybie uproszczonym, ale są szczególnie istotne przy rozpoznaniu sprawy w tym trybie.

Konieczne jest pouczenie o możliwości:

- przeglądania akt w czytelni akt;
- kontaktu telefonicznego co do sprawy z wydziałem informacji sądowej;
- złożenia wniosku o udostępnienie akt sprawy w systemie PASSA;
- składania pism w formie pisemnej lub za pomocą ePUAP.

Dopiero po zachowaniu wskazanych warunków, czyli po wyczerpującym poinformowaniu strony działającej bez profesjonalnego pełnomocnika, zasada jawności nie dozna uszczerbku.

Strona pouczona o wszystkich konsekwencjach, ograniczeniach i korzyściach, jakie daje rozpoznanie sprawy w trybie uproszczonym, może świadomie podjąć decyzję o wnioskowaniu o rozpoznanie sprawy w takim trybie, a następnie w pełni korzystać ze swoich praw. Z analizy akt sprawy wynika, że w praktyce nie wszystkie wymienione powyżej warunki informacyjne są spełniane. Praktyka zawiadamiania stron jest różna w poszczególnych wydziałach sądów administracyjnych. Niestety najczęściej strona informowana jest jedynie o tym, że istnieje możliwość złożenia wniosku o rozpoznanie sprawy w trybie uroszczonym na posiedzeniu niejawnym. Nie jest to wystarczające i może powodować liczne nieporozumienia. Niestety w dalszym ciągu strony, które nie są reprezentowane przez profesjonalnych pełnomocników, nie rozumieją, czym jest rozpoznanie sprawy w trybie uproszczonym na posiedzeniu

niejawnym. Nie wiedzą, jakie są ich prawa, czego mogą oczekiwać z urzędu, a jakie uprawnienia przysługują im jedynie na wniosek. Nierzadko też, już po zgłoszeniu wniosku o rozpoznanie sprawy w trybie uproszczonym, strona nie jest informowana o terminie rozpoznania sprawy.

Takich praktyk nie można uznać za prawidłowe. Brak przedstawienia z odpowiednim wyprzedzeniem należnych informacji może bowiem naruszać zasadę jawności postępowania. Strony mogą nie być świadome ograniczeń i różnic procesowych związanych z rozpoznaniem sprawy w tym trybie.

Wskazać należy, że mimo upływu 20 lat od reformy sądownictwa administracyjnego, często nawet strony obecne na rozprawie nie rozumieją, czy wyrok jest dla nich korzystny. W przypadku rozpoznania sprawy na posiedzeniu niejawnym w trybie uproszczonym strona z urzędu otrzymuje odpis sentencji wyroku oddalającego skargę w formie pisemnej wraz z pouczeniami o możliwości złożenia wniosku o uzasadnienie i w dalszej kolejności o trybie i terminie wniesienia skargi kasacyjnej. Otrzymanie odpisu sentencji wyroku może okazać się bardziej czytelne. Z odpisem orzeczenia strona może skierować się do profesjonalnego pełnomocnika i tam uzyskać wyjaśnienie.

Ponadto nie można pominąć istotnej okoliczności, że termin na podjęcie odpowiednich czynności procesowych liczony jest od dnia doręczenia sentencji wyroku (czy wyroku z uzasadnieniem), a nie od dnia wydania wyroku, mimo że o wyniku swojej sprawy strona może dowiedzieć się już w dniu posiedzenia i od tego momentu przygotowywać się do podjęcia dalszych czynności procesowych. W przypadku uczestnictwa w rozprawie termin na wniesienie wniosku o uzasadnienie jest liczony od dnia ogłoszenia wyroku.

Przedmiotem niniejszego opracowania jest rozpoznawanie spraw w wojewódzkim sądzie administracyjnym na posiedzeniu niejawnym w trybie uproszczonym jako ograniczenie jawności w społeczeństwie informacyjnym. Istotna jest zatem także specyfika postępowania przed sądem administracyjnym, a zatem różnice w postępowaniu prowadzonym np. przed sądem cywilnym, czy karnym. Sąd administracyjny nie

proceedzi bowiem postępowania administracyjnego, nie zbiera materiałów dowodowych, a ocenia legalność prowadzonego postępowania i zastosowania przepisów prawa przez organy administracji.

Nie można pominąć, że art. 106 § 3 p.p.s.a wskazuje, iż sąd może z urzędu lub na wniosek przeprowadzić dowody uzupełniające z dokumentów, jeżeli jest to niezbędne do wyjaśnienia istotnych wątpliwości i nie spowoduje nadmiernego przedłużenia postępowania. Prawa strony do przedłożenia takiego wniosku i przeprowadzenie przez sąd administracyjny uzupełniającego postępowania dowodowego nie są ograniczone w przypadku rozpoznania sprawy w trybie uproszczonym.

W sytuacji gdy strona zostanie należycie pouczona o korzyściach i specyfice rozpoznania sprawy w trybie uproszczonym na posiedzeniu niejawnym i świadomie podejmie decyzję o rozpoznaniu sprawy w trybie uproszczonym, zasada jawności nie dozna uszczerbku.

Omawiana instytucja jest dobrodziejstwem dla stron, którym zależy na szybkości rozpoznania ich sprawy. Jest także dużym ułatwieniem dla pełnomocników procesowych, którzy nie muszą stawiać się osobiście w sądzie. Rozpatrywanie sprawy w tym trybie nie powoduje kolizji z rozpoznawaniem innych spraw, w innych sądach, w tym samym czasie. Z punktu widzenia ekonomiki postępowania rozpoznanie sprawy w tym trybie jest zatem znacznym ułatwieniem.

Z praktyki pracy w sądach administracyjnych wynika, że często strony działające osobiście, bez profesjonalnego pełnomocnika, żądają rozpoznania sprawy na rozprawie. Ustnie, na rozprawie przed sądem, podnoszą nowe argumenty, odnoszą się do twierdzeń pełnomocnika organu, dodają swoje spostrzeżenia. Nie wszystkim skarżącym z łatwością przychodzi pisemne formułowanie argumentów. Dla wielu osób prostsze będzie ustne odniesienie się do argumentów drugiej strony. Strona obecna na rozprawie często spontanicznie się wypowiada, odnosi się do argumentów pełnomocnika organu, czy uczestników postępowania. Takiego czynnego, aktywnego uczestnictwa stron nie można lekceważyć.

Należy także pamiętać, że w rozprawach może uczestniczyć publiczność, która także jest zainteresowana przebiegiem i wynikiem

rozpoznawanych spraw¹⁰. Dla przykładu podać można sprawy dotyczące badania uchwał gmin wydanych w przedmiocie „powstrzymania ideologii LGBT przez wspólnotę samorządową”, które rozpoznawane były m.in. w WSA w Gliwicach, czy też sprawa dotycząca uchwały Rady Warszawy o cenach taksówkowych (rozpoznawana przed WSA w Warszawie). Rozpoznanie wielu spraw odbywa się przy udziale publiczności: studentów, przedstawicieli telewizji, prasy, mediów elektronicznych, czy radia. Niektóre rodzaje spraw są istotne dla danej grupy społecznej, zawodowej, czy nawet całego społeczeństwa. Zatem rozważając kwestię zagrożeń jawności przy rozpoznaniu sprawy w trybie uproszczonym na posiedzeniu niejawnym, nie można pomijać kwestii społecznej, czy edukacyjnej¹¹. Są to okoliczności bardzo istotne. Studenci lub poszczególne osoby jako obecna na rozprawie publiczność osobiście, czy też poprzez media mają możliwość wysłuchania argumentów obu stron. Wysłuchują też ustnego uzasadnienia zapadłego na rozprawie orzeczenia. Ten aspekt rozpoznania sprawy na rozprawie jest trudny do przecenienia. Kształtuje świadomość społeczną, pozwala na wyrobienie własnego poglądu co do danej sprawy, wzmacnia poczucie sprawiedliwości w społeczeństwie, zachowania godności, sumiennego podejścia do jego sprawy.

Należy mieć zatem na uwadze, że kwestia rozpoznania sprawy na rozprawie albo na posiedzeniu niejawnym w trybie uproszczonym w obecnych uregulowaniach pozostawiona została stronie skarżącej, organowi oraz uczestnikom postępowania. Publiczność nie ma prawa go zgłoszenia wniosku o rozpoznanie sprawy na rozprawie.

Podsumowując, wskazać należy, że aby nie doszło do ograniczenia jawności w przypadku rozpoznawania sprawy w trybie uproszczonym na posiedzeniu niejawnym, istotne jest dotrzymanie opisanych w pierwszej części niniejszego opracowania warunków informowania stron. Ważne jest też rozważenie przez sąd aspektu społecznego i edukacyjnego

10 Por. M. Kostro, *Udział czynnika społecznego w wymiarze sprawiedliwości jako realizacja zasady publiczności*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2016, nr 21, s. 97–110.

11 B. Pilitowski, B. Kociolowicz-Wiśniewska, *Raport z przestrzegania w Polsce zasady jawnego procesu i publicznego ogłoszenia wyroku w czerwcu 2020*, Toruń 2020, s. 3–9.

rozprawy. To m.in. w takim przypadku ustawodawca przewidział możliwość skierowania sprawy do rozpoznania na rozprawie mimo zgodnego wniosku stron o rozpoznanie w trybie uproszczonym (art. 122 p.p.s.a.).

Aktualnie ustawodawca daje możliwość złożenia wniosku o rozpoznanie sprawy w trybie uproszczonym bądź żądania przeprowadzenia rozprawy wszystkim stronom postępowania, a zatem wniosek może złożyć strona skarżąca, organ, uczestnik postępowania.

W ocenie autorek niniejszego opracowania możliwość wyboru co do trybu rozpoznania sprawy powinna mieć jedynie strona skarżąca. To skarżący zarzuca naruszenie przepisów postępowania lub prawa materialnego. Skarżący powinien zatem mieć możliwość decydowania o trybie rozpoznania sprawy. Tym samym taka możliwość powinna być odebrana zarówno organowi, jak i uczestnikom postępowania. Jeśli zatem skarżący wyraźnie wskazuje na rozpoznanie sprawy w trybie uproszczonym, to w takiej sytuacji tylko sąd mógłby przedstawić sprawę do rozpoznania na rozprawie. Takiego prawa byłby pozbawiony organ, czy uczestnik postępowania.

Racją dla takiego uznania jest okoliczność, że organ administracji prowadził postępowanie, zbierał materiał dowodowy, ma zatem pełny obraz sprawy. Uczestnik natomiast, skoro nie wniósł skargi, to należy domniemywać, że zgodził się z wydaną w sprawie decyzją, a przynajmniej nie zdecydował się na podważenie zapadłego rozstrzygnięcia. Celowe byłoby zatem pozostawienie kwestii wyboru trybu rozpoznania sprawy wyłącznie skarżącemu i sądowi.

Bibliografia

- Dauter B. [w:] A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, B. Dauter, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, wyd. 9, Warszawa 2024.
- Jagielska M., Jagielski J., Cherka M. [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski, R. Stankiewicz (red.), *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2015.

- Kostro M., *Udział czynnika społecznego w wymiarze sprawiedliwości jako realizacja zasady publiczności*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2016, nr 21.
- Ozimek A., *Jawność zewnętrzna posiedzenia i rozprawy w polskim procesie karnym*, Repozytorium Wydziału Prawa i Administracji (prace doktorskie i habilitacyjne), niepubl.
- Pilitowski B., Kociolowicz-Wiśniewska B., *Raport z przestrzegania w Polsce zasady jawnego procesu i publicznego ogłoszenia wyroku w czerwcu 2020*, Toruń 2020.
- Roszkiewicz J., *Jawność postępowania sądowego w świetle Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe” 2021, nr 2(27).
- Smarż J., *Postępowanie sądownoadministracyjne w dobie pandemii COVID-19 a realizacja prawa do sądu*, „Zeszyty Prawnicze. Biuro Analizy Sejmowej” 2024.
- Tarno J.P., Wyporska J., *Gwarancje procesowe strony w sądownoadministracyjnym postępowaniu uproszczonym* [w:] J. Filipek (red.), *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, Bielsko-Biała 2003.
- Tuleja P. (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2023, LEX/el.
- Woś T. [w:] H. Knysiak-Sudyka, M. Romańska, T. Woś, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, wyd. 6, Warszawa 2016.

Wprowadzenie

We współczesnym świecie informacje stanowią jeden z kluczowych zasobów¹. Rozwój społeczeństwa informacyjnego oraz globalizacja gospodarki umożliwiły szybki przepływ danych i informacji, sprzyjając innowacjom i wzrostowi gospodarczemu. Jednak te same procesy zwiększają także ryzyko nadużyć w podmiotach sektora publicznego i prywatnego. Podkreśla się wręcz, że globalizacja i bezprecedensowy rozwój technologii informatycznych wyjątkowo sprzyjają wzrostowi liczby oszustw².

Co prawda, wiele przypadków nadużyć w organizacjach pozostaje niewykrytych, jednak rozwój whistleblowingu (sygnalizowanie, zgłaszanie nieprawidłowości) stanowi szansę na zwiększenie ich wykrywalności. Sygnaliści, często będący pracownikami lub współpracownikami, znają wewnętrzne procesy w organizacji oraz mają bezpośredni dostęp do informacji o nadużyciach i naruszeniach. Jak pokazują badania, zdecydowanie najskuteczniejszą metodą wykrywania nieprawidłowości są zgłoszenia sygnalistów odpowiadające za aż 43% ujawnionych przypadków. Dla porównania, audyt wewnętrzny, zajmujący drugie miejsce

1 P. Dziekański, *Informacja jako dobro ekonomiczne będące źródłem przewagi konkurencyjnej*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2012, nr 24, s. 387–403.

2 M. Kutera, *Whistleblowing jako narzędzie wykrywania oszustw gospodarczych*, „Studia i Prace Kolegium SGH” 2016, nr 152, s. 126.

w badaniu, pozwolił wykryć tylko 15% nadużyć³. Pokazuje to, że dzięki dostarczonym przez sygnalistów informacjom możliwe jest wczesne wykrywanie i neutralizowanie zagrożeń dla dobra organizacji lub interesu publicznego, a także minimalizowanie negatywnych skutków sprzecznych z prawem oraz nieetycznych działań.

W rzeczywistości niestety jednak niewiele osób decyduje się na dokonanie zgłoszenia. Jedynie 28% pracowników sektora prywatnego w Polsce zgłosiło kiedykolwiek informację o naruszeniach lub nieprawidłowościach u swojego aktualnego lub byłego pracodawcy⁴. Przyczyną tak niskiego wyniku są przede wszystkim obawy związane z możliwymi konsekwencjami. Wskazuje się, że najczęściej wynikają one z lęku przed działaniami odwetowymi, brakiem poufności danych osoby zgłaszającej, brakiem reakcji ze strony pracodawcy oraz negatywnym odbiorem społecznym⁵. Ostatni z czynników jest szczególnie istotny w polskim społeczeństwie. Doświadczenia przeszłości powodują, że sygnaliści kojarzeni są często z donosicielami czy informatorami, których odbiór jest negatywny⁶. Co jednak istotne, to samo badanie pokazuje, że 56% respondentów wyraziło przekonanie, iż wdrożenie przepisów gwarantujących ochronę sygnalistów zwiększy chęć do dokonywania zgłoszeń. Jako nadzieja w tym obszarze wskazywane było przede wszystkim ograniczenie ryzyk związanych z obawami.

Celem niniejszego opracowania jest analiza aspektów jawności i tajności w wewnętrznych systemach zgłaszania nieprawidłowości w kontekście Ustawy z dnia 14 czerwca 2024 r. o ochronie sygnalistów⁷,

³ Association of Certified Fraud Examiners, *Report to the Nations: 2020 Global Study on Occupational Fraud and Abuse*, 2020 [online:] <https://acfe-public.s3-us-west-2.amazonaws.com/2020-Report-to-the-Nations.pdf> [dostęp: 31.01.2025].

⁴ ARC Rynek i Opinia, *Ochrona sygnalistów – świadomość pracowników i praktyki w firmach w Polsce*, raport na zlecenie braf.tech, 2021 [online:] https://brief.pl/wp-content/uploads/2021/06/210609_Raport-z-badania-pracownikow_braftech.pdf [dostęp: 31.01.2025].

⁵ Ibidem.

⁶ Podobnie A. Lewicka-Strzałecka, *Whistleblowing at work. The Polish Perspective*, „Whistleblowing. In Defense of Proper Action” 2011, nr 18, s. 171 oraz Ł. Kobrań, *Whistleblower – strażnik wartości czy donosiciel?*, „Palestra” 2013, nr 58, nr 11-12, s. 296–301.

⁷ Dz.U. z 2024 r. poz. 928 z późn. zm., dalej: u.o.s.

implementującej dyrektywę 2019/1937⁸. Współistnienie tych dwóch z pozoru przeciwstawnych zasad w rzeczywistości stanowi o sile systemów whistleblowingowych oraz może realnie przyczynić się do zmniejszenia obaw potencjalnych sygnalistów i zachęcić ich do zgłaszania zaobserwowanych nieprawidłowości. Pierwsza część tekstu skupia się na jawności, która przejawia się w konieczności zapewnienia potencjalnym sygnalistom pełnej informacji dotyczącej wdrożonych procedur, obejmujących w szczególności zasady przyjmowania zgłoszeń oraz prowadzenia działań następnych. Jawność procedur ma zapewnić nie tylko informowanie o wdrożonych zasadach i regulacjach, ale również budowanie zaufania do systemu. W drugiej części artykułu przedstawiony został natomiast aspekt tajności wewnętrznych systemów zgłaszania nieprawidłowości, który obecny jest w ramach postępowania z dokonanymi już przez sygnalistów zgłoszeniami. Czynniki te są niezwykle istotne z punktu widzenia celu regulacji, gdyż bezpieczeństwo oraz poufność tożsamości osób zaangażowanych w postępowania dotyczące danego zgłoszenia stanowią fundament skutecznego systemu zgłaszania nieprawidłowości. Analiza powyższych zagadnień pozwoli ocenić, w jaki sposób nowe regulacje wpływają na praktyczne funkcjonowanie systemów zgłaszania nieprawidłowości w organizacjach.

Ramy prawne

Odpowiedzią Unii Europejskiej na wskazane wcześniej problemy, czyli przede wszystkim dużą liczbę nadużyć oraz obawy związane ze zgłaszaniem nieprawidłowości, był pomysł regulacji whistleblowingu na poziomie wspólnotowym. Regulacje wynikające z implementacji dyrektywy 2019/1937 w państwach członkowskich miały na celu nie tylko zagwarantowanie bezpieczeństwa sygnalistów i zachęcenie do dokonywania zgłoszeń, ale także wsparcie organów publicznych w pozyskiwaniu

⁸ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1937 z dnia 23 października 2019 r. w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii (Dz. U. UE. L. z 2019 r. Nr 305, str. 17 z późn. zm.), dalej jako: dyrektywa 2019/1937.

informacji o nieprawidłowościach – co w dobie społeczeństwa informacyjnego staje się coraz większym wyzwaniem. Whistleblowing miał zostać elementem oddolnego systemu egzekwowania prawa i polityk, przyczyniającym się do skuteczniejszej ochrony dobra społecznego w dziedzinach objętych nowymi przepisami⁹.

Do czasu uchwalenia dnia 23 października 2019 r. dyrektywy 2019/1937 poziom ochrony sygnalistów na poziomie wspólnotowym, zarówno w ramach krajowego ustawodawstwa, jak i w poszczególnych dziedzinach prawa, był bardzo zróżnicowany. Co prawda, istniały państwa posiadające dosyć szerokie regulacje w tym zakresie (np. ustawa „Sapin II” we Francji¹⁰), jednak zazwyczaj były to jedynie sektorowe przepisy, często wynikające z ustawodawstwa unijnego (np. przeciwdziałanie praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu¹¹), dlatego harmonizacja była

9 Komisja Europejska, *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego: Wzmocnienie ochrony sygnalistów na szczeblu UE*, COM (2018) 214. Bruksela 2018 [online:] <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0214> [dostęp: 31.01.2025] oraz motyw 2 do dyrektywy 2019/1937 [online:] <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019L1937> [dostęp: 26.01.2025].

10 Ustawa nr 2016-1691 z dnia 9 grudnia 2016 r. dotycząca przejrzystości, walki z korupcją i modernizacji życia gospodarczego (fr. *Loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique*) [online:] <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000033558528> [dostęp 31.01.2025].

11 Obowiązki wprowadzone Dyrektywą 2005/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 października 2005 r. w sprawie przeciwdziałania korzystaniu z systemu finansowego w celu prania pieniędzy oraz finansowania terroryzmu (Dz.UUE.L. z 2005 r. Nr 309, str. 15 z późn. zm., tzw. III Dyrektywa AML) [online:] <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32005L0060> [dostęp: 30.01.2025], następnie doprecyzowane przez Dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/849 z dnia 20 maja 2015 r. w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu, zmieniająca rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 648/2012 i uchylająca dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2005/60/WE oraz dyrektywę Komisji 2006/70/WE (Dz.UUE.L. z 2015 r. Nr 141, str. 73 z późn. zm., tzw. IV Dyrektywę AML) [online:] <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015L0849> [dostęp: 30.01.2025] oraz Dyrektywę (UE) 2018/843 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 2018 r. zmieniającą dyrektywę (UE) 2015/849 w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu ►

konieczna dla możliwości osiągnięcia pożądaných efektów i realizacji postawionych celów¹².

Implementacja dyrektywy 2019/1937 miała zostać przeprowadzona w państwach członkowskich do dnia 17 grudnia 2021 r. W Polsce proces ten znacząco się opóźnił – dopiero dnia 14 czerwca 2024 r. uchwalono u.o.s., która jest podstawą dla analizy w ramach niniejszego opracowania aspektów jawności i tajności w wewnętrznych systemach zgłaszania nieprawidłowości. Dodatkowo, ze względu na istotny wpływ regulacji dotyczących ochrony danych osobowych na przepisy o sygnalistach, istotnym punktem odniesienia w analizie będzie również Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych)¹³.

Zakres stosowania

Przepisy dotyczące ustalania wewnętrznych procedur zgłaszania naruszeń prawa w Polsce obejmują przede wszystkim podmioty prawne (w tym podmioty prywatne lub publiczne), na rzecz których pracę wykonuje co najmniej 50 osób. Do tego progu wliczani są nie tylko pracownicy, ale również osoby świadczące pracę za wynagrodzeniem na innej podstawie niż stosunek pracy, o ile nie zatrudniają do tego rodzaju pracy innych osób, niezależnie od podstawy zatrudnienia. Oznacza to, że zaliczyć do takich osób można m.in. osoby współpracujące na podstawie umów cywilnoprawnych (umowa zlecenie, umowa o dzieło,

finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu oraz zmieniająca dyrektywy 2009/138/WE i 2013/36/UE (Dz.U.UE.L. z 2018 r. Nr 156, str. 43, tzw. V Dyrektywę AML) [online:] <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018L0843> [dostęp: 30.01.2025].

¹² Motyw 20 do dyrektywy 2019/1937.

¹³ Dz.U. UE. L. z 2016 r. Nr 119, s. 1 z późn. zm.; dalej: RODO.

tw. kontrakt B2B)¹⁴. Niezależnie od powyższego limitu obowiązek wdrożenia procedury zgłaszania naruszeń mają również podmioty prowadzące działalność w zakresie usług, produktów i rynków finansowych oraz przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu, bezpieczeństwa transportu i ochrony środowiska, objętych zakresem stosowania aktów prawnych Unii Europejskiej wymienionych w części I.B i II załącznika do dyrektywy 2019/1937¹⁵. Powyższe wymagania nie dotyczą natomiast jednostek organizacyjnych gmin lub powiatów liczących mniej niż 10 000 mieszkańców. Pozostałe podmioty prawne mogą fakultatywnie wdrożyć procedurę zgłoszeń wewnętrznych, jednak w takim przypadku będą zobowiązane do spełnienia ustawowych wymagań dotyczących procedury, w tym m.in. co do jej zakresu lub formy wprowadzenia w organizacji¹⁶. Takie rozwiązanie jest korzystne dla bezpieczeństwa i skuteczności systemów zgłaszania nieprawidłowości, gdyż uniemożliwia tworzenie przez podmioty prawne systemów, które nie spełniałyby minimalnych ustawowych gwarancji. W przypadku braku możliwości lub woli spełnienia wymagań procedura zgłaszania nie powinna być wdrażana.

Zgłoszeń w ramach wewnętrznych systemów sygnalizowania nieprawidłowości mogą dokonywać sygnaliści zdefiniowani jako osoby fizyczne, które zgłaszają informację o naruszeniu prawa uzyskaną w kontekście związanym z pracą. Przepis art. 4 ust 1 u.o.s. co prawda wskazuje na konkretne kategorie osób (np. pracownik, osoba świadcząca pracę na innej podstawie niż stosunek pracy, w tym na podstawie umowy cywilnoprawnej, członek organu osoby prawnej, współnik), jednak jest to jedynie wyliczenie przykładowe stanowiące katalog otwarty. Co istotne, przepisy u.o.s. stosuje się także do sygnalistów w przypadku zgłoszenia

14 Szerokie rozumienie osoby wykonującej pracę na rzecz danego podmiotu jest zgodne z podobnym kierunkiem interpretacji pojęcia *worker* użytym w dyrektywie 2019/1937.

15 Przykładowo instytucje obowiązane na gruncie Ustawy z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (Dz.U. z 2023 r. poz. 1124 z późn. zm.).

16 M. Sudół [w:] E. Bielak-Jomaa, D. Lubasz, J. Łuczak-Tarka (red.), *Ochrona sygnalistów. Komentarz*, Warszawa 2025, art. 24.

informacji o naruszeniu prawa uzyskanej w kontekście związanym z pracą przed nawiązaniem stosunku pracy lub innego stosunku prawnego, a także po jego ustaniu. Szerokie podejście w tym zakresie wynika z celu wprowadzenia regulacji, w tym – jak już wskazano – postrzegania whistleblowingu jako jednego z elementów oddolnego egzekwowania prawa i polityk, umożliwiającego skuteczne wykrywanie przypadków naruszenia prawa. Prawodawca unijny wskazuje, że decyzja o objęciu ochroną osoby zgłaszającej powinna być podejmowana nie tylko na podstawie relacji łączącej potencjalnego sygnalistę z podmiotem prawnym, lecz także na podstawie wszystkich istotnych okoliczności danej sprawy¹⁷. Umożliwia to objęcie ochroną oraz zachęcenie do dokonywania zgłoszeń jak najszerszego kręgu osób, które mogą posiadać informacje o nadużyciach w związku z wykonywaną pracą.

Dwa wymiary systemu

W wewnętrznych systemach zgłaszania nieprawidłowości można wyróżnić dwa niezwykle istotne filary – jawność oraz tajność. Choć na pierwszy rzut oka mogą wydawać się sprzeczne, ich koegzystencja stanowi fundament skutecznego systemu, umożliwiający realizację jego celów. Analiza przepisów u.o.s. pozwala dostrzec wyraźną obecność obu tych zasad, co zostanie pokazane w dalszej części opracowania z uwzględnieniem wybranych, istotnych aspektów. Jawność oraz tajność ujawniają się przede wszystkim w dwóch głównych wymiarach – przedmiotowym oraz czasowym. Po pierwsze jawność odnosi się do ogólnych zasad funkcjonowania i wdrożenia systemu, podczas gdy tajność odnosi do skonkretyzowanego zgłoszenia oraz postępowania nim zapoczątkowanego. Z kolei w ujęciu czasowym momentem rozgraniczającym wskazane zasady jest dokonanie zgłoszenia przez sygnalistę. Przed jego złożeniem kluczowa jest jawność systemu, a od chwili zgłoszenia priorytetem staje się tajność.

17 Motyw 37 do dyrektywy 2019/1937.

Jawność

Przechodząc do pierwszego z filarów, warto zaznaczyć, że jawność systemu zgłaszania nieprawidłowości obejmuje zasady jego wdrożenia i funkcjonowania, odgrywając kluczową rolę aż do momentu dokonania zgłoszenia przez sygnalistę. W jej ramach potencjalni sygnaliści są informowani także o tajności – drugim kluczowym aspekcie – oraz wynikających z niej zasadach. Jawność ma na celu nie tylko rzetelne przekazywanie zasad i procedur obowiązujących w systemie, ale przede wszystkim budowanie zaufania wśród osób rozważających zgłoszenie naruszeń. Transparentność, jasna komunikacja oraz współudział personelu w tworzeniu systemu zwiększają poczucie bezpieczeństwa potencjalnych sygnalistów oraz pozwalają na rozwianie ewentualnych obaw związanych z możliwymi konsekwencjami zgłoszenia, czy wątpliwościami co do bezstronności postępowania wyjaśniającego. W efekcie dobrze zaprojektowany i komunikowany system nie tylko zachęca do zgłaszania nieprawidłowości, ale także przyczynia się do wzmocnienia kultury organizacyjnej opartej na etyce i odpowiedzialności.

Jawność w systemach whistleblowingowych widoczna jest na różnych poziomach szczegółowości – od ogólnych zasad po szczegółowe rozwiązania przewidziane przez ustawodawcę w u.o.s. Już sama treść przepisów oraz ich szczegółowość umożliwiają potencjalnym sygnalistom uzyskanie jasnych informacji o minimalnych wymaganiach, jakie powinny spełniać wewnętrzne systemy zgłaszania nieprawidłowości w organizacjach, a także o gwarancjach ochrony przysługujących zgłaszającym. Określone zostały m.in.: zakres podmiotowy oraz przedmiotowy, wymagania odnoszące się do osób rozpatrujących zgłoszenia, uprawnienia sygnalisty, zakaz działań odwetowych, obowiązki informacyjne. Jednym z najistotniejszych obowiązków wynikających z u.o.s. jest konieczność ustanowienia wewnętrznej procedury dokonywania zgłoszeń naruszeń prawa przez te podmioty prawne, które zostały określone we wcześniejszej części opracowania jako objęte zakresem stosowania przepisów. Minimalna zawartość procedury, która musi zostać wdrożona przez zobowiązane do tego organizacje, została szczegółowo

określona w ustawie, co gwarantuje wysoki poziom harmonizacji pomiędzy poszczególnymi podmiotami, zarówno sektora publicznego, jak i prywatnego. Wpływa to korzystnie na zagwarantowanie sygnalistom możliwie pełnej informacji dotyczącej już nie tylko minimalnych gwarancji i zasad płynących z przepisów u.o.s., ale konkretnych rozwiązań, które zostały przewidziane w danej organizacji. Z perspektywy potencjalnego sygnalisty kluczowe jest uzyskanie informacji dotyczących m.in. kanałów, za pomocą których można dokonać zgłoszenia, osób lub jednostek organizacyjnych uprawnionych do przyjmowania zgłoszeń oraz prowadzenia działań następnych, a także sposobu postępowania ze zgłoszeniami anonimowymi. Zgodnie z przepisem art. 25 ust. 1 u.o.s. każda wewnętrzna procedura dokonywania zgłoszeń naruszeń prawa i podejmowania działań następnych powinna zawierać:

1. „wewnętrzną jednostkę organizacyjną lub osobę w ramach struktury organizacyjnej podmiotu prawnego, lub podmiot zewnętrzny, upoważnione przez podmiot prawny do przyjmowania zgłoszeń wewnętrznych;
2. sposoby przekazywania zgłoszeń wewnętrznych przez sygnalistę wraz z jego adresem korespondencyjnym lub adresem poczty elektronicznej, zwanymi dalej «adresem do kontaktu»;
3. bezstronną wewnętrzną jednostkę organizacyjną lub osobę w ramach struktury organizacyjnej podmiotu prawnego, upoważnione do podejmowania działań następnych, włączając w to weryfikację zgłoszenia wewnętrznego i dalszą komunikację z sygnalistą, w tym występowanie o dodatkowe informacje i przekazywanie sygnaliście informacji zwrotnej; funkcję tę może pełnić wewnętrzna jednostka organizacyjna lub osoba, o których mowa w pkt 1, jeżeli zapewniają bezstronność;
4. tryb postępowania z informacjami o naruszeniach prawa zgłoszonymi anonimowo;
5. obowiązek potwierdzenia sygnaliście przyjęcia zgłoszenia wewnętrznego w terminie 7 dni od dnia jego otrzymania, chyba że sygnalista nie podał adresu do kontaktu, na który należy przekazać potwierdzenie;

6. obowiązek podjęcia, z zachowaniem należytej staranności, działań następczych przez wewnętrzną jednostkę organizacyjną lub osobę, o których mowa w pkt 3;
7. maksymalny termin na przekazanie sygnaliście informacji zwrotnej, nieprzekraczający 3 miesięcy od dnia potwierdzenia przyjęcia zgłoszenia wewnętrznego lub – w przypadku nieprzekazania potwierdzenia, o którym mowa w pkt 5 – 3 miesięcy od upływu 7 dni od dnia dokonania zgłoszenia wewnętrznego, chyba że sygnalista nie podał adresu do kontaktu, na który należy przekazać informację zwrotną;
8. zrozumiałe i łatwo dostępne informacje na temat dokonywania zgłoszeń zewnętrznych do Rzecznika Praw Obywatelskich albo organów publicznych oraz – w stosownych przypadkach – do instytucji, organów lub jednostek organizacyjnych Unii Europejskiej”.

Ponadto ust. 2 wskazanego przepisu przewiduje katalog postanowień fakultatywnych, które mogą zostać zawarte w procedurze zgłoszeń wewnętrznych. Co istotne, jest to katalog otwarty¹⁸, co umożliwia podmiotom prawnym swobodne rozszerzanie zawartości procedury, np. poprzez dodanie postanowień dotyczących ochrony danych osobowych, określenie relacji między systemem zgłaszania nieprawidłowości a innymi politykami wewnętrznymi i trybami zgłoszeń. Ustawodawca wymienił natomiast następujące przykładowe informacje, które mogą zostać uwzględnione przez organizacje:

1. wskazanie dodatkowych możliwych rodzajów naruszeń (poza wynikającymi z obligatoryjnego zakresu przedmiotowego zgłoszeń), dotyczących obowiązujących w danym podmiocie prawnym regulacji wewnętrznych lub standardów etycznych, które zostały ustanowione na podstawie przepisów prawa powszechnie obowiązującego i pozostają z nimi zgodne;

¹⁸ Podobnie: M. Sudół [w:] E. Bielak-Jomaa, D. Lubasz, J. Łuczak-Tarka (red.), *Ochrona sygnalistów...*, op. cit., art. 25.

2. wskazanie czynników ryzyka odpowiadających profilowi działalności podmiotu prawnego, sprzyjających możliwości wystąpienia określonych naruszeń prawa związanych w szczególności z naruszeniem obowiązków regulacyjnych lub innych obowiązków określonych w przepisach prawa lub z ryzykiem korupcji;
3. wskazanie, że informacja o naruszeniu prawa może być w każdym przypadku zgłoszona również do RPO albo organu publicznego z pominięciem procedury zgłoszeń wewnętrznych;
4. określenie systemu zachęt do korzystania z procedury zgłoszeń wewnętrznych, w przypadku gdy naruszeniu prawa można skutecznie zaradzić w ramach struktury organizacyjnej podmiotu prawnego, a sygnalista uważa, że nie zachodzi ryzyko działań odwetowych.

Podobnie jak w przypadku aktów prawnych, aby zapewnić możliwość zapoznania się z przepisami oraz skuteczną realizację wynikających z nich uprawnień i obowiązków, konieczne jest odpowiednie ogłoszenie istnienia procedury zgłoszeń wewnętrznych oraz jej treści. Ustawodawca zagwarantował potencjalnym sygnalistom dostęp do tych informacji poprzez nałożenie na zobowiązane podmioty obowiązku promulgacji procedury. Zgodnie z przepisem art. 24 ust. 5 u.o.s. procedura powinna zostać ogłoszona w sposób przyjęty w danym podmiocie, a jej wejście w życie następuje po upływie 7 dni od dokonania ogłoszenia w powyższy sposób. Informacja o procedurze musi być również przekazana wraz z rozpoczęciem rekrutacji lub negocjacji poprzedzających zawarcie umowy lub pełnienie funkcji lub służby. Takie uregulowanie należy ocenić pozytywnie, ponieważ po pierwsze koresponduje z zakresem osób uprawnionych do dokonywania zgłoszeń, a po drugie, co istotne ze względu na cel regulacji, umożliwia dokonywanie zgłoszeń również przez kandydatów, którzy jeszcze przed rozpoczęciem pracy mogą dostrzec nieprawidłowości i odpowiednio na nie zareagować.

Zaangażowanie pracowników w proces tworzenia wewnętrznego systemu zgłaszania nieprawidłowości jest korzystne z punktu widzenia zaufania personelu do wdrażanych rozwiązań. Z tego względu taki obowiązek

został nałożony na podmioty prawne, które przed ogłoszeniem procedury muszą przeprowadzić konsultacje z zakładowymi organizacjami związkowymi lub przedstawicielami pracowników (w przypadku braku organizacji związkowych). Konsultacje muszą trwać 5–10 dni, co powinno umożliwić wyrażenie opinii przedstawicieli pracowników co do treści planowanej procedury. Celem tego mechanizmu jest stworzenie systemu oraz procedur, które będą uwzględniały zarówno potrzeby organizacji, jak i obawy oraz oczekiwania osób wykonujących pracę na jej rzecz. Choć obowiązek przeprowadzenia konsultacji teoretycznie ma na celu dostosowanie systemu zgłaszania nieprawidłowości do realnych potrzeb personelu, należy zauważyć, że uwagi przedstawione w toku konsultacji nie są wiążące dla podmiotu prawnego i mają jedynie charakter doradczy. W praktyce oznacza to, że skuteczność tego rozwiązania zależy w dużej mierze od podejścia danej organizacji – to jej decyzja wpłynie na to, czy ten aspekt jawności systemu zostanie faktycznie wykorzystany w celu wzmocnienia zaufania potencjalnych sygnalistów.

Przechodząc do ostatniego z przykładów jawności w wewnętrznych systemach zgłaszania nieprawidłowości, trzeba podkreślić, że znajduje ona również odzwierciedlenie w regulacjach na styku prawa ochrony danych osobowych oraz ochrony sygnalistów. W szczególności warto zwrócić uwagę na obowiązki informacyjne ciążyące na administratorze danych osobowych, którym w ramach wewnętrznych systemów zgłaszania nieprawidłowości jest podmiot prawny wdrażający procedurę oraz przyjmujący zgłoszenia sygnalistów. Administrator danych osobowych zobowiązany jest do przekazania osobom, których dane dotyczą, szczegółowych informacji na temat przetwarzania ich danych. Zakres informacji przekazywanych osobom, od których podmiot prawny uzyskuje dane osobowe bezpośrednio (np. od sygnalisty dokonującego zgłoszenia), określony jest w art. 13 ust. 1 i 2 RODO. Obejmuje on m.in. cele oraz podstawy prawne przetwarzania danych osobowych, odbiorców lub ich kategorie, planowany okres przechowywania, ewentualny transfer danych do państw trzecich oraz przysługujące prawa. Uzyskanie tych informacji jeszcze przed zgłoszeniem nieprawidłowości stanowi dodatkowy element budowania zaufania i poczucia bezpieczeństwa wśród

potencjalnych sygnalistów. Dzięki temu mają oni świadomość, w jaki sposób ich dane będą przetwarzane oraz w jaki sposób podchodzi do tego aspektu organizacja, do której kierowane jest zgłoszenie, co może mieć wpływ na decyzję o dokonaniu zgłoszenia.

Tajność

Drugim filarem wewnętrznych systemów zgłaszania nieprawidłowości jest ich tajność. Odnosi się ona do konkretnego postępowania i nabiera kluczowego znaczenia od momentu dokonania zgłoszenia przez sygnalistę, zapewniając mu bezpieczeństwo. Tajność systemu jest kluczowa dla jego skuteczności oraz ochrony osób dokonujących zgłoszeń. Sygnalista musi mieć pewność, że jego dane oraz tożsamość są w pełni chronione, a zgłoszenie nie narazi go na negatywne konsekwencje, takie jak działania odwetowe.

Podstawową zasadą ochrony sygnalistów jest poufność ich tożsamości, a zapewnienie jej wysokiego poziomu zwiększa zaufanie do systemu i skłania sygnalistów do zgłaszania nieprawidłowości, co sprzyja skuteczniejszemu wykrywaniu naruszeń i przeciwdziałaniu takim nieuczciwym procedurom. Jak wskazuje przepis art. 8 ust. 1 u.o.s., dane osobowe sygnalisty, pozwalające na ustalenie jego tożsamości, nie podlegają ujawnieniu nieupoważnionym osobom, chyba że za wyraźną zgodą sygnalisty. Obawa przed brakiem poufności tożsamości stanowi jedną z głównych barier w dokonywaniu zgłoszeń. Jej ujawnienie może przynieść wiele negatywnych konsekwencji dla sygnalisty, w tym ewentualne działania odwetowe oraz negatywny odbiór otoczenia. W polskim kontekście społecznym, gdzie sygnaliści mogą spotkać się z nieprzychylnym odbiorem, ochrona ich anonimowości nabiera szczególnego znaczenia.

Z ochroną tożsamości sygnalisty bezpośrednio wiąże się obowiązek informacyjny dotyczący przetwarzania danych osobowych. Tym razem odnosi się on jednak do osób, których dane nie zostały pozyskane bezpośrednio od nich (np. dane osoby, której dotyczy zgłoszenie, oraz świadków pozyskane przez podmiot prawny od sygnalisty). Zakres przekazywanych przez podmiot prawny informacji dotyczących przetwarzania danych osobowych wynika z art. 14 ust. 1 i 2 RODO. Zakres informacji,

które powinny zostać przekazane w takich przypadkach, określa art. 14 ust. 1 i 2 RODO. Jest on szerszy niż w przypadku pozyskiwania danych bezpośrednio od osoby, której dotyczy, i obejmuje również kategorie odnośnych danych osobowych oraz źródło, z którego administrator je pozyskał. Przepis art. 8 ust. 5 u.o.s. wprowadza istotne odstępstwo od tego obowiązku – wyłącza stosowanie art. 14 ust. 2 lit. f RODO, tj. informacja o źródle pozyskania danych osobowych nie jest przekazywana, chyba że sygnalista nie spełnia warunku dokonania zgłoszenia w dobrej wierze, o czym mowa w art. 6 u.o.s., albo wyraził wyraźną zgodę na ujawnienie swojej tożsamości. W celu zachowania spójności analogiczna regulacja została przewidziana w odniesieniu do prawa dostępu do danych – zgodnie z art. 15 ust. 1 lit. g RODO na takich samych zasadach wyłączony został obowiązek przekazania informacji o źródle danych. Taka regulacja była niezbędna dla zachowania poufności danych sygnalisty oraz jego ochrony przed potencjalnymi działaniami odwetowymi. Dodatkowo, w celu jeszcze dalej idącej ochrony sygnalisty oraz zwiększenia możliwości skutecznego prowadzenia działań następczych przez podmiot prawny, uzasadnione wydaje się skorzystanie z wyjątku przewidzianego w przepisie art. 14 ust. 5 lit. b RODO. Przepis ten pozwala na całkowite wyłączenie obowiązku przekazania potencjalnemu naruszcycielowi informacji o przetwarzaniu jego danych osobowych ze względu na uniemożliwienie lub poważne utrudnienie realizacji celów przetwarzania. W przypadku wewnętrznych systemów zgłaszania nieprawidłowości celem tym jest m.in. przeprowadzenie rzetelnego postępowania wyjaśniającego, ocena zasadności zgłoszenia, wdrożenie działań naprawczych oraz zapewnienie maksymalnej ochrony tożsamości sygnalisty. Poinformowanie osoby, której dotyczy zgłoszenie, o przetwarzaniu jej danych osobowych w związku z prowadzonym postępowaniem mogłoby wzbudzić jej podejrzenia co do zaistnienia zgłoszenia. W efekcie mogłaby ona podejmować działania mające na celu ukrycie dowodów naruszenia, utrudnianie postępowania wyjaśniającego, a także próbę ustalenia tożsamości sygnalisty. Dlatego też zastosowanie wskazanego wyłączenia jest uzasadnione zarówno z perspektywy skuteczności dochodzenia, jak i ochrony osób zgłaszających nieprawidłowości.

Dla skuteczności całego systemu istotna jest jednak ochrona tożsamości nie tylko samego sygnalisty, ale również osoby, której dotyczy zgłoszenie, oraz osób trzecich wskazanych w zgłoszeniu. Przepisy u.o.s. wymagają, aby organizacje gwarantowały, że procedura zgłoszeń wewnętrznych oraz przetwarzanie w ramach procesu danych osobowych uniemożliwiały uzyskanie dostępu do informacji objętych zgłoszeniem nieupoważnionym osobom. Ochrona poufności jest rozumiana szeroko i dotyczy nie tylko informacji, które pozwalają na bezpośrednią identyfikację tożsamości tych osób, ale również – co istotne i niezwykle korzystne z perspektywy realizacji powyższych celów – informacji umożliwiających ich pośrednią identyfikację. Powyższy wymóg oznacza, że dla należytego zabezpieczenia informacji zawartych w zgłoszeniu przed niewłaściwym wykorzystaniem lub ujawnieniem niezbędne jest opracowanie i wdrożenie przez podmioty prawne odpowiednich środków technicznych i organizacyjnych, które zapewnią ochronę informacji przekazywanych w ramach zgłoszenia przed nieuprawnionym dostępem¹⁹. W realizacji tych obowiązków pomocne mogą być wymogi wynikające z przepisów o ochronie danych osobowych. Jak wynika z Komunikatu Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych z dnia 17 czerwca 2019 r. w sprawie wykazu rodzajów operacji przetwarzania danych osobowych wymagających oceny skutków przetwarzania dla ich ochrony²⁰, systemy służące do zgłaszania nieprawidłowości należą do obszarów wymagających przeprowadzenia tzw. pogłębionej analizy ryzyka (art. 35 RODO). Rzetelne przeprowadzenie takiej oceny pozwala podmiotowi prawnemu na identyfikację potencjalnych słabych punktów projektowanego systemu oraz wdrożenie odpowiednich środków technicznych i organizacyjnych, które zapewnią bezpieczeństwo danych na poziomie odpowiadającym zidentyfikowanym zagrożeniom.

Przyjmowanie zgłoszeń, prowadzenie działań następnych oraz przetwarzanie danych osobowych w tym zakresie powinno odbywać się z uwzględnieniem zasady tajności. Dostęp do zgłoszeń, wynikających

¹⁹ L. Łaguna [w:] B. Baran-Wesołowska (red.), *Ochrona sygnalistów. Komentarz*, Warszawa 2025, art. 27.

²⁰ M.P. z 2019 r. poz. 666.

z nich informacji oraz pozyskanych danych (np. w ramach dialogu z sygnalistą, rozmów ze świadkami, czy analizy danych z systemów teleinformatycznych) mogą mieć wyłącznie osoby pisemnie do tego upoważnione. Dodatkowo, zgodnie z art. 27 ust. 2 u.o.s., osoby te muszą zostać zobowiązane „do zachowania tajemnicy w zakresie informacji i danych osobowych, które uzyskały w ramach przyjmowania i weryfikacji zgłoszeń wewnętrznych, oraz podejmowania działań następnych, także po ustaniu stosunku pracy lub innego stosunku prawnego, w ramach którego wykonywały tę pracę”. Tajność i należyte zabezpieczenie działań następnych znajdują odzwierciedlenie nie tylko w stosunkach wewnętrznych danego podmiotu prawnego, ale również w przypadku outsourcingu określonych czynności w ramach danego postępowania. Jeśli podmiot prawny zdecyduje się powierzyć podmiotowi trzeciemu m.in. obsługę przyjmowania zgłoszeń wewnętrznych, potwierdzanie ich przyjęcia, czy przekazywanie informacji zwrotnej, konieczne jest zawarcie stosownej umowy, która określi szczegółowe prawa i obowiązki podmiotu zewnętrznego w zakresie przetwarzania danych osobowych, zgodnie z wymogami art. 28 ust. 3 RODO. W efekcie również podmioty trzecie muszą spełniać zasady bezpieczeństwa i stosować odpowiednie środki techniczne i organizacyjne, a ich personel musi zostać upoważniony do przetwarzania danych osobowych w odpowiednim zakresie oraz zobowiązany do zachowania uzyskanych informacji w tajemnicy.

Ostatnim, a zarazem odmiennym przykładem tajności wewnętrznych systemów zgłaszania nieprawidłowości są zgłoszenia anonimowe, które stanowią istotny element zapewniający tajność, znacząco zwiększając ochronę tożsamości sygnalisty, a jednocześnie pozytywnie wpływają na skłonność do dokonywania zgłoszeń. Dyrektywa 2019/1937 nie rozstrzyga jednoznacznie kwestii ich dopuszczalności, wskazując jedynie, że nie wpływa ona „na uprawnienia państw członkowskich do decydowania o tym, czy podmioty prawne w sektorze prywatnym lub publicznym (...) są zobowiązane do przyjmowania anonimowych zgłoszeń na temat naruszeń i podejmowania w związku z nimi działań następnych”. Podobnie polski ustawodawca nie nałożył ogólnego obowiązku przyjmowania anonimowych zgłoszeń, pozostawiając tę decyzję poszczególnym

podmiotom prawnym, co wynika z art. 7 ust. 1 u.o.s. Jednak w niektórych sektorach obowiązek ten został dotychczas uregulowany przepisami szczególnymi. Wśród nich wskazać można m.in. art. 9 ust. 2a Ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe²¹, art. 53 Ustawy z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu²² oraz art. 97d Ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych²³. Choć zgłoszenia anonimowe znacznie zwiększają stopień ochrony tożsamości, to nawet w ich przypadku może dojść do identyfikacji sygnalisty na podstawie kontekstu przekazanych informacji. Ustawodawca dostrzegł to ryzyko, wskazując w art. 7 ust. 2 u.o.s., że jeżeli zgłoszenie anonimowe doprowadzi do ujawnienia tożsamości sygnalisty, a osoba ta doświadczy działań odwetowych, zastosowanie znajdą przepisy dotyczące zakazu działań odwetowych oraz środków ochrony (rozdział II), pod warunkiem że zgłoszenie zostało dokonane w dobrej wierze, zgodnie z zasadami zawartymi w art. 6 u.o.s. Podmioty prawne nie powinny natomiast podejmować prób identyfikacji sygnalistów dokonujących zgłoszeń anonimowych, nawet jeśli miałyby to służyć zapewnieniu im dodatkowej ochrony. Należy powstrzymać się od wszelkich prób ponownej identyfikacji sygnalistów, którzy chcieli dokonać zgłoszenia anonimowo²⁴, w tym przykładowo poprzez próbę pozyskania takich informacji od świadków podczas prowadzonych działań następczych, instalację plików cookies lub stosowanie innych technologii śledzących na urządzeniach końcowych użytkowników, czy gromadzenie i weryfikowanie informacji, takich jak adres IP komputera lub inne identyfikatory urządzenia, z którego dokonano zgłoszenia.

²¹ Dz.U. z 2023 r. poz. 2488 ze zm.

²² Dz.U. z 2023 r. poz. 1124 ze zm.

²³ Dz.U. z 2024 r. poz. 620.

²⁴ Podobnie: Commission Nationale de l'Informatique et les Libertés (CNIL), Wytyczne dotyczące przetwarzania danych osobowych w celu wdrożenia systemu zgłaszania nieprawidłowości z dnia 6 lipca 2023 r. [online:] https://www.cnil.fr/sites/cnil/files/atoms/files/referentiel_relatif_aux_traitements_de_donnees_personnelles_pour_le_suivi_social_et_medico-social_des_personnes_agees_en_situation_de_handicap_ou_en_difficulte.pdf [dostęp: 31.01.2025].

Podsumowanie

Jawność i tajność to dwa kluczowe filary skutecznych wewnętrznych systemów zgłaszania nieprawidłowości. Jawność, poprzez zapewnienie przejrzystych procedur i budowanie zaufania, zachęca potencjalnych sygnalistów do zgłaszania naruszeń. Z kolei tajność gwarantuje ochronę tożsamości sygnalistów oraz poufność przekazywanych informacji, minimalizując ryzyko działań odwetowych i innych negatywnych konsekwencji.

Wdrożenie skutecznego systemu zgłaszania nieprawidłowości wymaga zatem zachowania równowagi między tymi dwoma zasadami, co znalazło odzwierciedlenie w przepisach u.o.s. Sygnaliści muszą mieć pełną świadomość obowiązujących zasad i procedur, a jednocześnie czuć się bezpiecznie, wiedząc, że ich dane osobowe i tożsamość są chronione. Tylko wtedy wewnętrzne systemy zgłaszania nieprawidłowości mogą skutecznie pełnić swoją funkcję, przyczyniając się do wykrywania i eliminowania nieprawidłowości w organizacji, a zarazem działając dla dobra wspólnego.

Prawidłowe wdrożenie tych zasad oraz wypełnienie obowiązków wynikających z u.o.s. pozwoli organizacjom nie tylko na spełnienie wymogów prawnych, ale także na stworzenie skutecznego narzędzia wzmacniającego zaufanie sygnalistów. W efekcie organizacje mogą otrzymywać więcej zgłoszeń dotyczących nieprawidłowości, co przyczyni się do poprawy funkcjonowania organizacji oraz budowania kultury etycznej i odpowiedzialności.

Bibliografia

ARC Rynek i Opinia, *Ochrona sygnalistów – świadomość pracowników i praktyki w firmach w Polsce*, raport na zlecenie braf.tech, 2021 [online:] https://brief.pl/wp-content/uploads/2021/06/210609_Raport-z-badania-pracownikow_braftech.pdf [dostęp: 31.01.2025].

- Association of Certified Fraud Examiners, *Report to the Nations: 2020 Global Study on Occupational Fraud and Abuse*, 2020 [online:] <https://acfe-public.s3-us-west-2.amazonaws.com/2020-Report-to-the-Nations.pdf> [dostęp: 31.01.2025].
- Commission Nationale de l'Informatique et les Libertés (CNIL), Wytyczne dotyczące przetwarzania danych osobowych w celu wdrożenia systemu zgłaszania nieprawidłowości z dnia 6 lipca 2023 r. [online:] https://www.cnil.fr/sites/cnil/files/atoms/files/referentiel_relatif_aux_traitements_de_donnees_personnelles_pour_le_suivi_social_et_medico-social_des_personnes_agees_en_situation_de_handicap_ou_en_difficulte.pdf [dostęp: 31.01.2025].
- Dziekański P., *Informacja jako dobro ekonomiczne będące źródłem przewagi konkurencyjnej*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2012, nr 24.
- Kobroń Ł., *Whistleblower – strażnik wartości czy donosiciel?*, „Palestra” 2013, nr 58, nr 11–12.
- Kutera M., *Whistleblowing jako narzędzie wykrywania oszustw gospodarczych*, „Studia i Prace Kolegium SGH” 2016, nr 152.
- Lewicka-Strzałecka A., *Whistleblowing at work. The Polish Perspective*, „Whistleblowing. In Defense of Proper Action” 2011, nr 18.
- Łaguna Ł. [w:] B. Baran-Wesołowska (red.), *Ochrona sygnalistów. Komentarz*, Warszawa 2025.
- Sudoł M. [w:] E. Bielak-Jomaa, D. Lubasz, J. Łuczak-Tarka (red.), *Ochrona sygnalistów. Komentarz*, Warszawa 2025.

CZĘŚĆ 3

PRZYSZŁOŚĆ INFORMACJI

KATARZYNA KACZMARSKA
ORCID 0009-0004-4633-7829

**SKARGA DO EUROPEJSKIEGO
RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH
JAKO ODPOWIEDŹ NA WSPÓŁCZESNE
POTRZEBY REALIZACJI PRAWA
DOSTĘPU DO DOKUMENTÓW
INSTYTUCJI, ORGANÓW I JEDNOSTEK
ORGANIZACYJNYCH UNII EUROPEJSKIEJ**

DOI 10.26399/978-83-66723-91-7/k.kaczmarska

**Współczesne wyzwania w realizacji prawa
dostępu do informacji publicznej**

W państwach demokratycznych prawo dostępu do informacji publicznej stanowi z jednej strony mechanizm kontroli sprawowanej przez obywateli nad działaniami organów władzy publicznej, z drugiej zaś mechanizm urzeczywistniający udział tych obywateli w procesie sprawowania władzy. Przekazując wykonywanie władzy swoim przedstawicielom, obywatele pozostawiają sobie możliwość kontroli tych przedstawicieli poprzez dostęp do informacji o podejmowanych przez nich działaniach¹. W konsekwencji „zasada jawności działań organów publicznych”² to jedna z podstaw funkcjonowania współczesnych demokracji, wpisujących się w „całokształt prawnych mechanizmów pozwalających sprawować kontrolę społeczną nad władzą publiczną”³.

¹ S. Osowski, B. Wilk, *Jawność jako zasada demokratycznego państwa prawa*, „Krajowa Rada Sądownictwa” 2016, nr 4, s. 27–34.

² P. Wróblewska, *Zasada jawności działań administracji a prawo dostępu do dokumentów wewnętrznych na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2016, nr 5, s. 66–74.

³ B. Opaliński, *Dostęp do informacji publicznej jako emanacja zasady jawności życia publicznego*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2019, nr 7–8, s. 35–43.

Niemniej wraz z rozwojem demokracji „rosną oczekiwania społeczne dotyczące jakości i sposobu funkcjonowania administracji publicznej. Pojawia się coraz więcej postulatów daleko idącej jawności działań administracji, nie tylko jako środka kontroli społecznej, ale jako warunku budowania zaangażowania społecznego w realizację zadań publicznych”⁴. Również wyższy poziom świadomości społecznej w zakresie prawa do dobrej administracji powoduje wzrost oczekiwań „co do jakości administracji publicznej”⁵. U podstaw tego leży przekonanie, że „jednostka nie może być traktowana jako bierny konsument usług publicznych”⁶, lecz potrzebny jest jej aktywny udział w podejmowanych przez administrację działaniach, m.in. poprzez dostęp do informacji publicznej⁷. Od przełomu wieków XX i XXI zaangażowaniu obywateli w działania władzy publicznej sprzyja dynamiczny rozwój „masowej komunikacji zindywidualizowanej”⁸. Cyfrowe technologie umożliwiły nieograniczonej liczbie podmiotów wymianę indywidualnych treści w sferze publicznej lub odnoszących się do sfery publicznej. Wymiana ta ma jednak często emocjonalny lub ocenny charakter⁹. Zjawisko to jest określane jako „postprawda”¹⁰, a media społecznościowe wskazywane są jako

4 A. Dobaczewska, *Jawność działania władz publicznych a stopień partycypacji społecznej w kreowaniu i realizacji zadań publicznych* [w:] T. Bąkowski (red.), *Organizacja administracji publicznej z perspektywy powierzanych jej zadań*, Warszawa 2015, s. 204 i nast.

5 T. Ślarczyński, *Aktualność pojęcia prawa do dobrej administracji i jego skuteczność. Prawo do dobrej administracji* [w:] W. Jakimowicz (red.), *Aktualność pojęć prawa administracyjnego*, Warszawa 2021, s. 429 i nast.

6 P. Przybysz, *Administracja partycypacyjna* [w:] *Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2020 s. 27.

7 A. Dobaczewska, *Jawność działania...*, op. cit., s. 204 i nast.

8 M. Castells, *Sieci oburzenia i nadziei. Ruch społeczne w erze internetu*, Warszawa 2013, s. 210.

9 Więcej na ten temat: M. Fisher, *W trybach chaosu. Jak media społecznościowe przeprogramowują nasze umysły i nasz świat*, Kraków 2023; M. d’Ancona, *Postprawda*, Warszawa 2018; M. Castells, *Sieci oburzenia i nadziei...*, op. cit.

10 W 2016 r. redaktorzy Oxford Dictionaries uznali za słowo roku „postprawdę”, czyli „okoliczności, w których obiektywne fakty mają mniejszy wpływ na kształtowanie opinii publicznej niż odwoływanie się do emocji i osobistych przekonań” (tłumaczenie własne) [online:] <https://web.archive.org/web/20161116101017/https://en.oxforddictionaries.com/word-of-the-year/word-of-the-year-2016> [dostęp: 31.12.2024].

jego „infrastruktura krytyczna”¹¹. W ramach tego zjawiska „wiarygodne informacje tracą na znaczeniu ze względu na swoją niesprawność w sterowaniu procesami o podłożu gospodarczym, społecznym i politycznym”¹². Towarzyszy temu zjawisko „infokalipsy”¹³, czyli tworzenia nieprawdziwych informacji lub informacji wprowadzających w błąd przy użyciu nowych technologii. Niemniej w doktrynie wskazano, że „instrumentem, który mógłby stanowić jedną z gwarancji prawa do prawdy [w czasach postprawdy], mogłaby być natomiast ustawa o dostępie do informacji publicznej”¹⁴, choć „z możliwością jej stosowania wiążą się jednak określone problemy, które mogą niekiedy uniemożliwiać jej pełne wykorzystanie”¹⁵. W szczególności wskazuje się na ograniczenia związane z zakresem zastosowania Ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej¹⁶, czy też „niejednolitą w tej mierze praktykę organów administracyjnych i sądów administracyjnych”¹⁷.

Szukając odpowiednich wzorców odpowiedzi dotyczących wyżej wskazanych zjawisk, należy zauważyć, że w prawie unijnym transparentność działań instytucji unijnych wynika z prawa pierwotnego, a także regulacji prawa wtórnego. Zarówno zasada otwartości, jak i „przejrzystości działania instytucji unijnych jest obecnie traktowana jako jeden z fundamentalnych elementów ustroju Unii Europejskiej”¹⁸. Wskazuje się, że zasady

¹¹ M. d’Ancona, *Postprawda*, Warszawa 2018, loc. 1341 (e-book); zob. Y.N. Hara-ri, *21 lekcji na XXI wiek. Część IV. Prawda*, loc. 3925–4622 (e-book), Kraków 2018.

¹² Raport pn. *Post-prawda. Jak rodzą się społeczne bzdury?*, red. S. Mazur, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie 2022, s. 158.

¹³ Więcej na ten temat: N. Schick, *Deep Fakes and the Infocalypse: What You Urgently Need To Know*, Monoray 2020; słowo „infokalipsa” miało być pierwszy raz użyte w 2016 r. przez A. Ovadya [online:] <https://www.fastcompany.com/40529578/the-man-who-predicted-the-2016-fake-news-crisis-says-worse-is-to-come> [dostęp: 31.12.2024].

¹⁴ M. Jaśkowska, *Prawo do prawdy w prawie administracyjnym i potrzeba poszerzenia ustawowego zakresu jego ochrony w czasach postprawdy*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2023, nr 10, s. 19–35.

¹⁵ Ibidem.

¹⁶ Dz.U. z 2022 r. poz. 902, dalej: u.d.i.p.

¹⁷ M. Jaśkowska, *Prawo do prawdy...*, op. cit., s. 19–35.

¹⁸ D.E. Harasimiuk, P. Szustakiewicz, *Dostęp do dokumentów wytworzonych przez organy Unii Europejskiej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2021, nr 10, s. 61–73.

te „można uznać za sposób umocnienia demokratycznego charakteru integracji europejskiej”¹⁹. Podstawy tych zasad zawarte są w art. 1 Traktatu o Unii Europejskiej (dalej: TUE), który stanowi, że decyzje podejmowane są z możliwie najwyższym poszanowaniem zasady otwartości i jak najbliżej obywateli. Podobnie stanowi art. 10 ust. 3 TUE, wskazując, że każdy obywatel ma prawo uczestniczyć w życiu demokratycznym Unii, a decyzje są podejmowane w sposób jak najbardziej otwarty i zbliżony do obywatela, a także art. 11 ust. 2 i 3 TUE, który podkreśla, że instytucje utrzymują otwarty, przejrzysty i regularny dialog ze stowarzyszeniami przedstawicielskimi i społeczeństwem obywatelskim, a Komisja Europejska (dalej: KE) prowadzi szerokie konsultacje z zainteresowanymi stronami w celu zapewnienia spójności i przejrzystości działań Unii. Zgodnie natomiast z art. 15 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej: TFUE) instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii działają z jak największym poszanowaniem zasady otwartości, w celu wspierania dobrych rządów i zapewnienia uczestnictwa społeczeństwa obywatelskiego. Powyżej wskazane regulacje uzupełnia prawo dostępu do dokumentów instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii, mające swoją podstawę zarówno w Traktacie – art. 15 ust. 3 TFUE, jak i w art. 42 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (dalej: KPP), stanowiąc „jedno z praw podstawowych”²⁰, łączone z wyrażonym w art. 41 KPP prawem do dobrej administracji²¹. Gwarancja realizacji unijnego prawa dostępu do dokumentów oparta jest natomiast na możliwości wszczęcia postępowania sądowego przed Trybunałem Sprawiedliwości

¹⁹ Ibidem.

²⁰ Ibidem.

²¹ Zob. A. Kędzior, *Jawność i transparentność postępowania administracyjnego*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2018, nr 1, s. 40–54. Zgodnie ze stanowiskiem sądu zawartym w wyroku z dnia 4 października 2006 r. w sprawie T-193/04 Hans-Martin Tillack, pkt 127 „zasada dobrej administracji (...) nie stanowi sama z siebie źródła uprawnień dla jednostek (wyrok sądu z dnia 6 grudnia 2001 r. w sprawie T-196/99 Area Cova i in. przeciwko Komisji, Rec. s. II-3597, pkt 43), z wyjątkiem sytuacji, gdy jest wyrazem uprawnień szczególnych, jak prawo do bezstronności i sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy w racjonalnym terminie, prawo do przedstawienia swojego stanowiska, prawo dostępu do dokumentów czy prawo do uzasadnienia decyzji w rozumieniu art. 41 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej” (Dz.U.UE z dnia 14 grudnia 2007 r., 2007/C 303/01).

Unii Europejskiej lub złożenia skargi do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich (dalej: ERPO), zgodnie z motywem 13 i art. 8 Rozporządzenia (WE) nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji²².

Udział ERPO w procesie dostępu do dokumentów instytucji unijnych wydaje się oczywisty, biorąc pod uwagę, że instytucja Rzecznika Praw Obywatelskich jest łączona z realizacją dwóch funkcji. Z jednej strony ma on działać na rzecz usprawnienia administracji publicznej, a z drugiej chronić prawa człowieka, które zostały „naruszone wskutek działań lub zaniechań organów władzy publicznej i urzędników”²³. Znaczenie podejmowanych przez ERPO działań potwierdzają dane ze sprawozdań tego organu, gdyż niezmiennie, od czasu wejścia w życie rozporządzenia nr 1049/2001, największy procent prowadzonych przez niego spraw odnosi się do kwestii przejrzystości i dostępu do dokumentów²⁴. Dostęp do dokumentów unijnych instytucji był także przedmiotem pierwszego dochodzenia podjętego w 1996 r. z własnej inicjatywy przez ERPO²⁵, a w ciągu pierwszych 10 lat funkcjonowania ERPO przekazał 12 sprawozdań specjalnych Parlamentowi Europejskiemu (dalej: PE), z których „co najmniej 8 dotyczyło kwestii przejrzystości”²⁶. Wybrana w 2013 r. na

²² Dz.U.UE.L.10.271.20. Zgodnie z art. 15 ust. 3 TFUE zasady ogólne i ograniczenia, które z uwagi na interes publiczny lub prywatny regulują korzystanie z tego prawa dostępu do dokumentów, są określane w drodze rozporządzeń przez Parlament Europejski i Radę, stanowiące zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą.

²³ A. Avtonomov, *Activities of the European Ombudsman under the Charter of Fundamental Rights: Promoting Good Administration through Human Rights Compliance*, 2021 MDPI, Laws 10:51, s. 3 (tłumaczenie własne).

²⁴ Sprawozdania roczne ERPO [online:] <https://www.ombudsman.europa.eu/pl/our-strategy/annual-reports> [dostęp: 31.12.2024]; zob. S. Kotanidis, *The European Ombudsman: Reflections on the role and its potential. In-depth analysis*, European Parliamentary Research Service, 2018 [online:] [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_IDA\(2018\)630282](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_IDA(2018)630282) [dostęp: 31.12.2024].

²⁵ P. Nikiforos Diamandouros, wypowiedź na seminarium z okazji 10-lecia instytucji Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich, *Bardziej otwarta i odpowiedzialna administracja UE – kolejne kroki dla Komisji, Parlamentu i Rzecznika Praw Obywatelskich*, Bruksela, 6.12.2005 [online:] <https://www.ombudsman.europa.eu/pl/historical/pl/10350> [dostęp: 31.12.2024].

²⁶ Ibidem.

funkcję ERPO Emily O'Reilly²⁷ w jednym ze swoich wystąpień wskazała, że ERPO „przyczynia się do wspierania demokracji, a tym samym wzmacnia legitymację demokratyczną Unii Europejskiej”²⁸. Jej działania jako ERPO uzupełniają rolę sądów, aby upewnić się, że instytucje Unii Europejskiej „nie nadużywają swoich uprawnień”²⁹, przy czym zakres potencjalnych działań ERPO jest szeroki, gdyż pełni on rolę „siły napędowej zmian w kulturze, w której nadal brakuje wymaganych poziomów rozliczalności i przejrzystości odpowiednich dla instytucji stworzonych z najlepszych europejskich ideałów”³⁰.

Powstaje zatem pytanie, czy zakres działań ERPO podejmowanych w ramach unijnego prawa dostępu do dokumentów uzupełnia wykonywaną przez TSUE funkcję sądową, stanowiąc odpowiedź na wyzwania związane z jawnością w społeczeństwie informacyjnym. W celu odpowiedzi na wyżej wskazane pytanie dokonam oceny jednego ze środków zaradczych w mechanizmie prawa dostępu do dokumentów instytucji, organów i jednostek organizacyjnych UE, jakim jest skarga do ERPO. Posługując się metodą formalno-dogmatyczną oraz historyczno-opisową, określę zakres działania ERPO w ramach unijnej regulacji dostępu do dokumentów. W pierwszej kolejności wskażę podstawy działań ERPO, aby ustalić zakres działania tego urzędu. Następnie porównam ten zakres działań z mechanizmem kontroli sprawowanej przez TSUE. Doprowadzi mnie to do stwierdzenia, że urzeczywistnianie prawa dostępu do informacji publicznej, a tym samym realizacja zasady jawności, przy współczesnych wyzwaniach społeczeństw informacyjnych, wymaga podejmowania przez organy administracji działań wykraczających poza samą „literę prawa”. W konsekwencji skuteczna realizacja tego prawa nie jest możliwa jedynie

27 Dnia 17 grudnia 2024 r. Parlament Europejski wybrał w głosowaniu tajnym na nowego ERPO Teresę Anjinho, która ma objąć urząd dnia 27 lutego 2025 r. [online:] <https://www.ombudsman.europa.eu/pl/news-document/pl/197283> [dostęp: 31.12.2024].

28 E. O'Reilly, Wystąpienie na sympozjum z okazji 20-lecia Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich, Bruksela, 22.06.2015 [online:] <https://www.ombudsman.europa.eu/pl/speech/pl/60312> [dostęp: 31.12.2024].

29 Ibidem.

30 Ibidem; zob. też: H.C.H. Hofmann, *The developing role of the European Ombudsman* [w:] H.C.H. Hofmann, J. Ziller, *Accountability in the EU. The Role of the European Ombudsman*, 2017, s. 4.

w oparciu o mechanizm sądowej kontroli przestrzegania przepisów prawa przez organy administracji publicznej, a odpowiedzią na współczesne wyzwania w zakresie transparentności działań organów władzy publicznej jest mechanizm przyjęty w podstawach i zakresie działania ERPO.

Podstawa działania ERPO w ramach realizacji prawa dostępu do dokumentów

Podstawa prawna działania ERPO na poziomie unijnym jest oparta na koncepcji zawartej w propozycji rządu Danii³¹, ujętej następnie w regulacji Traktatu z Maastricht³². Obecnie podstawa ta zawarta jest w art. 43 KPP oraz art. 288 TFUE. Zgodnie z tymi przepisami ERPO jest uprawniony do przyjmowania skarg, które dotyczą przypadków „niewłaściwego administrowania” (*maladministration*)³³ w działaniach instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii. Prawo unijne nie zawiera jednak definicji „niewłaściwego administrowania” (*maladministration*)³⁴, choć samo pojęcie funkcjonuje w regulacjach prawnych od dłuższego czasu.

31 Ibidem, s. 2; *The European Ombudsman. Report for the year 1995* (I.1.1 The treaty on European Union), s. 4 [online:] <https://www.ombudsman.europa.eu/en/doc/annual-report/en/3468> [dostęp: 31.12.2024] oraz [online:] <https://www.ombudsman.europa.eu/pl/history/historical-documents> [dostęp: 31.12.2024].

32 Traktat o Unii Europejskiej (Dz.U.UE z dnia 7 czerwca 2016 r., 2016/C 202/01) s. 1–112).

33 W literaturze przedmiotu wskazuje się, że „propagowanie dobrej administracji/naprawianie złej administracji z jednej strony i ochrona praw człowieka z drugiej strony” to dwa aspekty nierozzerwalnie „związane z pracą rzecznika praw obywatelskich. Zob. A. Avtonomov, *Activities of the European Ombudsman under the Charter of Fundamental Rights: Promoting Good Administration through Human Rights Compliance*, 2021 MDPI, Laws 10:51, s. 2, tłumaczenie własne); zob. W. Hryniewicka-Filipkowska, *Prawo do dobrej administracji w polskim systemie wdrażania funduszy Unii Europejskiej. Teoria i praktyka*, Białystok 2015, s. 83.

34 Warto zauważyć, że zgodnie z art. 226 TFUE Parlament Europejski, na żądanie jednej czwartej wchodzących w jego skład członków, może ustanowić tymczasową komisję śledczą do zbadania zarzutów naruszenia lub niewłaściwego administrowania w stosowaniu prawa Unii, bez uszczerbku dla uprawnień przyznanych Traktatami innym instytucjom lub organom. Działania komisji nie mogą jednak dotyczyć faktów, które są rozpatrywane przez sąd i postępowanie sądowe nie jest zakończone. Tymczasowa komisja śledcza kończy działalność wraz z przedłożeniem swojego sprawozdania.

Zostało ono użyte już w Deklaracji praw Wirginii z 1776 r.³⁵, wpisując się w koncepcję myślenia przyszłych „ojców założycieli” Stanów Zjednoczonych³⁶, w ramach której stopień zaufania do rządu odpowiadać miał stopniowi, w jakim administracja tego rządu była dobra lub zła³⁷. Pojęcie to jest również związane z tworzonymi od początku XIX w. urzędami rzecznika praw obywatelskich (*ombudsman*), choć „wprowadzenie omawianego terminu do języka prawnego”³⁸ przypisuje się autorom projektu brytyjskiej ustawy z 1967 r.”³⁹. W regulacji prawa brytyjskiego pojęcie niewłaściwego administrowania (*maladministration*) pozostawiono w tej ustawie niezdefiniowane, aby „otwarty charakter określenia miał umożliwiać odróżnienie roli ombudsmana od roli sędziego”⁴⁰. Podstawą tworzenia instytucji rzeczników praw obywatelskich w połowie XX w. była z kolei potrzeba zaradzenia problemowi rozrastającej się administracji i braku adekwatnej kontroli sądowej jej działań⁴¹. Na niewystarczającą kontrolę sądową administracji miały się składać: ograniczony dostęp do sądownictwa, powodowany przez długość i koszty postępowania, a także kryteria kontroli sądowej, niedostosowane do pojawiających się problemów⁴². W konsekwencji utworzony w 1962 r. urząd Rzecznika Praw Obywatelskich w Nowej Zelandii⁴³ „był upoważniony do wydawania

35 H. Izdebski, *Maladministration a zasada i prawo do dobrej administracji* [w:] K. Małysa-Sulińska, M. Spyra, A. Szumański (red.), *W poszukiwaniu dobrego prawa. Księga Jubileuszowa Profesora Mirosława Steca. Tom I. Perspektywa publicznoprawna*, Warszawa 2022, s. 403–415.

36 Ibidem.

37 Ibidem.

38 Ibidem.

39 Ibidem.

40 Ibidem. Również w *The European Ombudsman. Report for the year 1995 (I.3.2 The admissibility of complaints)*, s. 9 wskazano, że: „Indeed, the open ended nature of the term (maladministration) is one of the things that distinguishes the role of the Ombudsman from that of a judge” [online:] <https://www.ombudsman.europa.eu/en/doc/annual-report/en/3468> [dostęp: 31.12.2024].

41 P. Nikiforosa Diamandouros, *Legality and good administration: is there a difference?*, Szóste Seminarium Krajowych Rzeczników Praw Obywatelskich Państw Członkowskich UE i Krajów Kandydujących na temat *Rethinking Good Administration in the European Union*, Francja, 15.10.2007, s. 3 [online:] <https://www.ombudsman.europa.eu/export-pdf/en/370> [dostęp: 31.12.2024].

42 Ibidem.

43 Zob. [online:] <https://www.ombudsman.parliament.nz/about-ombudsman/past-present-and-future> [dostęp: 31.12.2024].

zaleceń dotyczących aktów administracyjnych lub zaniechań nie tylko wtedy, gdy były one „sprzeczne z prawem, ale także wtedy, gdy były nierozsądne, niesprawiedliwe, opresyjne lub niewłaściwie dyskryminujące (...) lub po prostu błędne”⁴⁴.

W raporcie z działalności ERPO z 1995 r. w ramach definicji niewłaściwego administrowania (*maladministration*) wskazano, iż „oczywiste jest, że niewłaściwe administrowanie ma miejsce, gdy instytucja lub organ Wspólnoty nie działa zgodnie z Traktatami i wiążącymi ją aktami Wspólnoty lub nie przestrzega zasad i reguł prawa ustanowionych przez Trybunał Sprawiedliwości i Sąd Pierwszej Instancji”⁴⁵. Niemniej zgodnie z tym raportem „wiele innych rzeczy może również stanowić niewłaściwe administrowanie, w tym: nieprawidłowości administracyjne, zaniechania administracyjne, nadużycie władzy, zaniedbanie, bezprawne procedury, niesprawiedliwość, nieprawidłowe działanie lub niekompetencja, dyskryminacja, nieuniknione opóźnienie, brak lub odmowa udzielenia informacji”⁴⁶. Drugi ERPO (P. Nikiforos Diamandouros) także podkreślał szerszy zakres pojęcia niewłaściwego administrowania, wykraczający poza nielegalne działania instytucji unijnych. W praktyce ERPO zauważa się, że niewłaściwe administrowanie jest traktowane „jako pojęcie dwuwarstwowe”⁴⁷. Poziom pierwszy (podstawowy) „dotyczy legalności i obejmuje prawnie wiążące przepisy pierwotnego i wtórnego prawa Unii Europejskiej, a także orzecznictwo sądów Unii”. Drugi poziom (określany jako bardziej elastyczny) „dotyczy poprawności i składa się z reguł i zasad, które Rzecznik Praw Obywatelskich uważa za regulujące postawę administracyjną Unii Europejskiej, pomimo ich niezdolności

⁴⁴ P. Nikiforosa Diamandourosa, *Legality and good administration...*, op. cit., s. 3 (tłumaczenie własne).

⁴⁵ *The European Ombudsman. Report for the year 1995 (I.3.2 The admissibility of complaints)*, s. 8 (tłumaczenie własne) [online:] <https://www.ombudsman.europa.eu/en/doc/annual-report/en/3468> [dostęp: 31.12.2024]; zob. A. Tsadiras, *Maladministration and life beyond legality: The European Ombudsman's paradigm*, *International Review of Law* 2015, nr 11, s. 5.

⁴⁶ *The European Ombudsman. Report for the year 1995 (I.3.2 The admissibility of complaints)*, s. 8–9 (tłumaczenie własne) [online:] <https://www.ombudsman.europa.eu/en/doc/annual-report/en/3468> [dostęp: 31.12.2024].

⁴⁷ A. Tsadiras, *Maladministration and life beyond legality...*, op. cit., s. 6.

do wywoływania jakichkolwiek wiążących skutków prawnych”⁴⁸. Jednak w każdej z tych sytuacji przedmiotem analizowanych przez ERPO spraw nie jest samo postępowanie urzędników, lecz „niewłaściwe administrowanie przez instytucje”⁴⁹. W przypadku niewłaściwego postępowania indywidualnych urzędników ERPO analizuje postępowanie instytucji w zakresie stwierdzonych nieprawidłowości⁵⁰. Podobnie nie wchodzi w zakres pojęcia niewłaściwego administrowania „decyzje o charakterze politycznym”⁵¹, czy też „zasadności aktów ustawodawczych Wspólnot, takich jak rozporządzenia i dyrektywy”⁵².

We współczesnej literaturze przedmiotowej wskazuje się, że zakres pojęcia „niewłaściwe administrowanie” może odnosić się z jednej strony do braku legalności działań organów władzy publicznej.⁵³ Niemniej niewłaściwe administrowanie i brak legalności działań administracji mogą się wykluczać, powodując, że niewłaściwe administrowanie „jest niepożądanym, ale wciąż legalnym działaniem”⁵⁴. Zgodnie z art. 43 KPP „niewłaściwe administrowanie” organów i instytucji unijnych stanowi przedmiot skargi do ERPO od strony negatywnej (art. 43 KPP)⁵⁵. Przy czym ERPO ma stać „przede wszystkim na straży wyrażonego w art. 41 KPP prawa do dobrego administrowania”⁵⁶. To jednak „niewłaściwe administrowanie” nie stanowi automatycznie przeciwieństwa „prawa do

48 Ibidem.

49 Publikacja ERPO, *The European Ombudsman's guide to complaints. A publication for staff of the EU institutions, bodies, offices, and agencies*, European Union, 2011, s. 7 (tłumaczenie własne) [online:] <https://www.ombudsman.europa.eu/pdf/en/11469> [dostęp: 25.07.2025].

50 Ibidem.

51 *The European Ombudsman. Report for the year 1995 (I.3.2 The admissibility of complaints)*, s. 9 (tłumaczenie własne) [online:] <https://www.ombudsman.europa.eu/en/doc/annual-report/en/3468> [dostęp: 31.12.2024].

52 Ibidem.

53 D. Demirel, *The Role of the European Ombudsman in Good Administration*, „Politics, Economics and Administrative Sciences Journal of Kirsehir Ahi Evran University” 2021, vol. 5, nr 2, s. 127–144.

54 Ibidem.

55 Więcej na ten temat: M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 80 (I.3. Prawo do wystąpienia do RPO w prawie UE)*, Warszawa 2016.

56 Ibidem.

dobrej administracji”⁵⁷, wskazanego w art. 41 KPP⁵⁸. Na relację między tymi pojęciami wpływa praktyka ERPO, który „przeciwstawiając się przypadkom złego administrowania i próbując zapewnić przestrzeganie pewnych ogólnych zasad postępowania (...), wydawał się tworzyć prawo do dobrego administrowania, jeszcze zanim zostało ono oficjalnie skodyfikowane”⁵⁹. Również w samej kodyfikacji tego prawa aktywnie uczestniczył ERPO, gdyż to właśnie pierwszy ERPO (Jacob Söderman) opracował Europejski Kodeks Dobrej Administracji (Europejski Kodeks Dobrej Praktyki Administracyjnej), którego stworzenie zainicjował europoseł Roy Perry⁶⁰. Kodeks został przyjęty przez PE w dniu 6 września 2001 r. w formie rezolucji, nie mając formalnie mocy wiążącej⁶¹. Stanowi on rozwinięcie art. 41 KPP przyjętej w dniu 7 grudnia 2000 r., która uzyskała moc prawną Traktatów⁶² wraz z wejściem w życie Traktatu z Lizbony⁶³. Prawo do dobrej administracji zapisane w art. 41 KPP oparto na wcześniejszym orzecznictwie TSUE⁶⁴. Było ono orzecznictwem

57 Zob. J. Zimmermann, *Dobra administracja* [w:] idem, *Alfabet prawa administracyjnego*, Warszawa 2022, s. 61.

58 H.C.H. Hofmann, *Chapter 1: The developing role of the European Ombudsman* [w:] H.C.H. Hofmann, J. Ziller, *Accountability in the EU. The Role of the European Ombudsman*, 2017, s. 14 (tłumaczenie własne).

59 S. Cadeddu, *The proceedings of the European Ombudsman*, „L & Contemp. Probs” 2004, nr 68, s. 162 (tłumaczenie własne).

60 W. Hryniewicka-Filipkowska, *Prawo do dobrej administracji w polskim systemie wdrażania funduszy Unii Europejskiej. Teoria i praktyka*, Białystok 2015, s. 42.

61 Ibidem, s. 45.

62 Art. 6 ust. 1 TUE.

63 Traktat z Lizbony podpisany dnia 13 grudnia 2007 r., wszedł w życie dnia 1 grudnia 2009 r.

64 Zgodnie z wyjaśnieniami dotyczącymi KPP (2007/C 303/02; Dz.UUE C z dnia 14 grudnia 2007 r.), odnoszącymi się do art. 41 KPP, prawo to jest oparte na następujących orzeczeniach TSUE (uwaga: wszystkie przywołane w niniejszym tekście orzeczenia TSUE dostępne w bazie EUR-Lex: <https://eur-lex.europa.eu/>): wyrok Trybunału z dnia 15 października 1987 r. w sprawie 222/86 Heylens; wyrok Trybunału z dnia 18 października 1989 r. w sprawie C-374/87 Orkem; wyrok Trybunału z dnia 21 listopada 1991 r. w sprawie C-269/90 TU München; wyrok Trybunału z dnia 31 marca 1992 r. w sprawie C-255/90 Burban; wyrok Sądu z dnia 6 grudnia 1994 r. w sprawie T-450/93 Lisrestal; wyrok Sądu z dnia 18 września 1995 r. w sprawie T-167/94 Nölle; wyrok Sądu z dnia 9 lipca 1999 r. w sprawie T-231/97 New Europe Consulting i inni. Zob. M. Jaśkowski, *Sądy wspólnotowe jako sądy administracyjne*, Kwartalnik Prawa Publicznego 2001, nr 1, s. 107.

rozwijanym w ramach standardu dobrej administracji⁶⁵, ale także jako prawo podstawowe, stanowiące część ogólnych zasad prawa wspólnotowego⁶⁶. W pierwszych orzeczeniach TSUE wskazano, że zachowanie standardu „dobrej administracji” (*proper/sound/good administration*) powoduje konieczność uwzględnienia przez organ wszystkich okoliczności mogących mieć wpływ na podejmowaną decyzję, przy czym organ miał obowiązek uwzględnić interes publiczny, jak i uczestników postępowania, w tym interes danej jednostki⁶⁷. Po stronie organu wskazano też na obowiązek zapoznania się ze stanowiskiem strony, „chyba że istnieje poważny powód, dla którego nie należy tego robić”⁶⁸. Z prawa do dobrej administracji wywodzono też bezstronność i sprawiedliwe rozpatrzenie sprawy przez organ. Dlatego prawo to jest porównywane do prawa do sądu, gdyż zarówno w postępowaniach sądowych, jak i administracyjnych kluczowe są bezstronność i rzetelność⁶⁹. W przypadku obu tych postępowań istotne jest załatwienie sprawy w rozsądnym terminie. Niemniej w literaturze przedmiotu podkreśla się, że w przypadku prawa do sądu ważne jest samo przyznanie tego prawa, natomiast w przypadku prawa do dobrej administracji znaczenie ma mieć przede wszystkim aspekt jakościowy – chodzi o to, aby administracja była „dobra”⁷⁰. Zasada prawidłowej administracji nie prowadzi jednak do przekształcenia w obowiązek tego, co w regulacji wskazano jako możliwość⁷¹. W orzeczeniach Trybunału również podkreślono, że z prawa do dobrej

65 Wyrok Trybunału z dnia 4 lipca 1963 r. w sprawie 32/62 Maurice Alvis: „This rule, which meets the requirements of sound justice and good administration, must be followed by community institutions”.

66 O różnicach między prawami podstawowymi i prawami człowieka zob. W. Hryniewicka-Filipkowska, *Prawo do dobrej administracji...*, op. cit., s. 30–33.

67 A. Jackiewicz, *Prawo do dobrej administracji w świetle Karty Praw Podstawowych*, PiP 2003, nr 7, s. 67–77; zob.: wyrok Trybunału z dnia 23 października 1986 r. w sprawie C-321/85 Hartmut Schwiering, pkt 18; wyrok Trybunału z dnia 19 marca 1997 r. w sprawie T-73/95 Oliveira, pkt 32.

68 Wyrok Trybunału z dnia 28 maja 1980 r. w sprawie C-33/79 Richard Kuhner, pkt 25 (tłumaczenie własne).

69 A. Jackiewicz, *Prawo do dobrej administracji...*, op. cit., s. 67–77.

70 Ibidem, s. 67–77 oraz s. 70–71.

71 Wyrok Trybunału z dnia 31 marca 1992 r. w sprawie C-255/90 P Burban, pkt 20.

administracji wynika sprawne i efektywne działanie organu administracji⁷². W tym aspekcie „dobra administracja” była m.in. rozumiana jako „dyrektywa mająca zapewnić efektywne funkcjonowanie organów administracji”⁷³. Dlatego „celem regulaminu instytucji wspólnotowej jest organizacja wewnętrznego funkcjonowania jej służb w interesie dobrej administracji”⁷⁴, w szczególności „zapewnienie sprawnego przebiegu postępowania”⁷⁵, choć „osoby fizyczne lub prawne nie mogą powoływać się na zarzut naruszenia tych przepisów (wewnętrznych), ponieważ nie mają one na celu zapewnienia ochrony osobom fizycznym”⁷⁶. Podjęcie decyzji przez organ powinno nastąpić w „rozsądnym terminie”⁷⁷, a „celem ustanowienia terminów na wszczęcie postępowania sądowego jest zapewnienie pewności prawa poprzez zapobieganie bezterminowemu kwestionowaniu środków wspólnotowych wywołujących skutki prawne, a także na wymogach dobrej administracji, wymiaru sprawiedliwości i ekonomii procesowej”⁷⁸.

Należy zatem stwierdzić, że podstawy działania ERPO, mając swoje źródło w mechanizmach zwiększania udziału obywateli w działaniach podejmowanych przez organy władzy publicznej i ochronie ich praw podstawowych, odznaczają się otwartym zakresem i dynamizmem w rozwoju⁷⁹, które umożliwiają ich zastosowanie do pojawiających się potrzeb społeczeństwa informacyjnego.

⁷² Wyrok Trybunału z dnia 6 lutego 1986 r. w sprawach połączonych 173/82, 157/83 i 186/84 Gilbert Castille, pkt 34; zob.: M. Jaśkowski, *Sądy wspólnotowe jako sądy administracyjne*, Kwartalnik Prawa Publicznego 2002, nr 1, s. 109.

⁷³ A. Jackiewicz, *Prawo do dobrej administracji...*, op. cit., s. 67–77.

⁷⁴ Wyrok Trybunału z dnia 7 maja 1991 r. w sprawie C-69/89 Nakajima All Precision Co. Ltd, pkt 49 (tłumaczenie własne).

⁷⁵ Ibidem, pkt 49 (tłumaczenie własne).

⁷⁶ Ibidem, pkt 50 (tłumaczenie własne), choć w wyroku Trybunału z dnia 2 października 2001 r. w sprawie T-222/99 Jean-Claude Martinez, pkt 57, nie zostało wykluczone, że wewnętrzny akt instytucji może wywoływać skutki prawne wobec osób trzecich.

⁷⁷ Wyrok Trybunału z dnia 18 marca 1997 r. w sprawie C-282/95 P Guérin, pkt 37 (tłumaczenie własne).

⁷⁸ Wyrok Trybunału z dnia 14 września 1999 r. w sprawie C-310/97 P Assi Domän, pkt 61 (tłumaczenie własne).

⁷⁹ A. Jackiewicz, *Prawo do dobrej administracji...*, op. cit., s. 67–77.

Skarga do ERPO – środek zaradczy w ramach prawa dostępu do dokumentów

Przechodząc do jednego ze środków zaradczych, jakim jest skarga do ERPO w ramach unijnego prawa dostępu do dokumentów, trzeba zauważyć, że sama zasada podejmowania decyzji z możliwie najwyższym poszanowaniem reguły otwartości i jak najbliżej obywateli, pojawiła się w Traktacie o Unii Europejskiej – Traktacie z Maastricht⁸⁰, czyli w momencie wprowadzenia elementów, które kształtowały demokratyczny charakter Unii, w tym obywatelstwa Unii i ustanowienia ERPO⁸¹. Bezpośrednio do przejrzystości procesu podejmowania decyzji w Unii odnosiła się deklaracja nr 17 o prawie dostępu do informacji, w której podkreślono, że przejrzystość procesu decyzyjnego wzmacnia demokratyczny charakter instytucji i zaufanie społeczeństwa do administracji⁸². Deklaracja zawierała także zalecenie, aby „Komisja przedstawiła Radzie nie później niż w 1993 r. sprawozdanie dotyczące środków mających na celu poprawę publicznego dostępu do informacji dostępnych dla instytucji”⁸³. Dlatego w dniu 5 maja 1993 r. KE skierowała do Rady Unii Europejskiej (dalej: Rada UE), Parlamentu Europejskiego (dalej: PE) i Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

80 Traktat o Unii Europejskiej – w wersji Traktatu z Maastricht – w art. 8 i art. 8d (w zw. z art. 138e) wskazywał zarówno na obywatelstwo Unii, jak i na możliwość zwrócenia się przez obywateli Unii do ERPO: art. 8.1, „Citizenship of the Union is hereby established”, art. 8d „Every citizen of the Union may apply to the Ombudsman established in accordance with Article 138e” [online:] <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A11992M%2FTXT> [dostęp: 31.12.2024].

81 A. Wasilewski, *Prawo dostępu do dokumentów instytucji Unii Europejskiej*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2006, nr 11, s. 4–13. Warto w tym miejscu zauważyć, że możliwość odwołania się do ERPO jest także powiązana z prawami obywatela Unii, wskazanymi w art. 20 ust. 2 lit d i 24 TFUE.

82 A. Wasilewski, *Prawo dostępu do dokumentów...*, op. cit., s. 4–13.

83 Traktat o Unii Europejskiej – w wersji Traktatu z Maastricht (tłumaczenie własne): „Deklaracja w sprawie prawa dostępu do informacji. Konferencja uważa, że przejrzystość procesu decyzyjnego wzmacnia demokratyczny charakter instytucji i zaufanie społeczeństwa do administracji. Konferencja zaleca zatem, aby Komisja przedstawiła Radzie nie później niż w 1993 r. sprawozdanie dotyczące środków mających na celu poprawę publicznego dostępu do informacji, którymi dysponują instytucje”.

komunikat w sprawie publicznego dostępu do dokumentów instytucji⁸⁴, który „zawierał wyniki badania porównawczego dotyczącego publicznego dostępu do dokumentów”⁸⁵ i stwierdzał, że „istnieje potrzeba dalszego rozwijania dostępu do dokumentów na poziomie Wspólnoty”⁸⁶. W dniu 2 czerwca 1993 r. KE przyjęła komunikat w sprawie otwartości we Wspólnocie⁸⁷, określający podstawowe zasady regulujące dostęp do dokumentów⁸⁸. Następnie na posiedzeniu Rady Europejskiej w Kopenhadze w dniu 22 czerwca 1993 r. Rada UE i KE zostały poproszone o „kontynuowania prac w oparciu o zasadę zapewnienia obywatelom możliwie najpełniejszego dostępu do informacji”⁸⁹. W konsekwencji Rada UE i KE w dniu 6 grudnia 1993 r. zatwierdziły Kodeks postępowania dotyczący publicznego dostępu do dokumentów Rady i Komisji (93/730/WE)⁹⁰. W ślad za tym także inne „organy oraz instytucje wspólnotowe, korzystając z przysługującej im samodzielności organizacyjnej, własnymi uchwałami określiły szczegółowe zasady udostępniania posiadanych dokumentów”⁹¹. I tak, Rada UE wydała decyzję 93/731/WE z dnia 20 grudnia 1993 r. dotyczącą publicznego dostępu do dokumentów Rady⁹², KE wydała decyzję 94/90/EWWiS, WE, Euratom z dnia 8 lutego 1994 r. dotyczącą publicznego dostępu do dokumentów Komisji⁹³, a PE wydał decyzję 97/632/WE, EWWiS, Euratom z dnia 10 lipca 1997 r. dotyczącą publicznego dostępu do dokumentów

84 Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu i Komitetu Ekonomiczno-Społecznego z dnia 5 maja 1993 r., 93/C 156/05, w sprawie publicznego dostępu do dokumentów instytucji (Dz.U. 1993 C 156, s. 5). Wyrok Sądu z dnia 19 lipca 1999 r. w sprawie T-188/97 Rothmans International BV, pkt 1-3.

85 Wyrok Trybunału z dnia 6 grudnia 2001 r. w sprawie C-353/99 P Heidi Hautala, pkt 3 (tłumaczenie własne).

86 Ibidem, pkt 3 (tłumaczenie własne).

87 Komunikat Komisji z dnia 2 czerwca 1993 r., 93/C 166/04, w sprawie otwartości we Wspólnocie (Dz.U. 1993 C 166, s. 4).

88 Wyrok Trybunału z dnia 6 grudnia 2001 r. w sprawie C-353/99 P Heidi Hautala, pkt 4.

89 Ibidem, pkt 5 (tłumaczenie własne).

90 Dz.U. L 340 z 31.12.1993, s. 41.

91 A. Wasilewski, *Prawo dostępu do dokumentów...*, op. cit., s. 4-13.

92 Dz.U. L 340 z 31.12.1993, s. 43; zmieniona decyzją 2000/527/WE (Dz.U. L 212 z 23.8.2000, s. 9).

93 Dz.U. L 46 z 18.2.1994 s. 58; zmieniona decyzją 96/567/WE, EWWiS, Euratom (Dz.U. L 247 z 28.9.1996, s. 45).

Parlamentu Europejskiego⁹⁴. W orzeczeniu, potwierdzającym zgodność z prawem wydania takich regulacji, TSUE stwierdził, że: „Dopóki ustawodawca wspólnotowy nie przyjmie ogólnych zasad dotyczących prawa publicznego dostępu do dokumentów przechowywanych przez instytucje wspólnotowe, instytucje muszą podjąć środki w zakresie przetwarzania wniosków w tym zakresie na mocy ich uprawnień do organizacji wewnętrznej, które upoważniają je do podejmowania odpowiednich środków w celu zapewnienia, że ich wewnętrzne funkcjonowanie jest zgodne z interesami dobrej administracji”⁹⁵. Ostatecznie jednolite zasady dostępu do dokumentów na poziomie unijnym wprowadzono rozporządzeniem 1049/2001⁹⁶.

Zgodnie z art. 1 rozporządzenia 1049/2001 celem tej regulacji jest określenie zasad, warunków i ograniczeń (biorąc pod uwagę publiczny lub prywatny interes rządzący prawem dostępu do dokumentów instytucji), aby zapewnić możliwie najszerszy dostęp do dokumentów, a także ustalenie zasad zapewniających możliwie najłatwiejsze wykonanie tego prawa oraz promowanie dobrych praktyk administracyjnych w odniesieniu do dostępu do dokumentów. Przepisy rozporządzenia 1049/2001 odnoszą się do „dokumentu” (art. 3 lit. a rozporządzenia 1049/2001), a nie do „informacji”, dlatego w celu stosowania rozporządzenia 1049/2001 w orzecznictwie zwrócono uwagę na konieczność rozróżnienia tych pojęć⁹⁷. Zgodnie ze stanowiskiem TSUE: „Informacja różni się (...) od

94 Dz.U L 263 z 25.9.1997, s. 27.

95 Wyrok Trybunału z dnia 30 kwietnia 1996 r. w sprawie C-58/94 Królestwo Niderlandów/Rada Unii Europejskiej, pkt 37 (tłumaczenie własne); zob. opinia Rzecznika Generalnego Tesaro z dnia 28 listopada 1995 r. w sprawie C-58/94 Królestwo Niderlandów/Rada Unii Europejskiej.

96 Rozporządzenie 1049/2001 zostało wydane na podstawie wniosku KE (COM/2000/0030). Na mocy art. 2 ust. 2 rozporządzenia 1049/2001 zakres podmiotowy unijnego prawa dostępu do dokumentów (art. 42 KPP i art. 15 TFUE) może być poszerzony, gdyż: „W oparciu o te same zasady, warunki i ograniczenia, instytucje mogą udzielać dostępu do dokumentów wszelkimi osobom fizycznym lub prawnym niezamieszkałym i niemającym siedziby w Państwie Członkowskim”. W 2008 r. KE zaproponowała zmiany do tej regulacji (COM(2008)229 z 30.4.2008), lecz jej propozycje nie zostały przyjęte. W projekcie zmian rozporządzenia 1049/2001 zaproponowano m.in., aby prawo dostępu zostało przyznane wszystkim osobom fizycznym i prawnym, niezależnie od obywatelstwa lub kraju zamieszkania (wniosek KE, COM(2008) 229 z 30.4.2008, s. 7).

97 Wyrok Sądu z dnia 2 lipca 2015 r. w sprawie T-214/13 Rainer Typke, pkt 53.

dokumentu w szczególności tym, że stanowi ona daną, która może figurować w jednym albo w wielu dokumentach”⁹⁸. Stąd wniosek o udzielenie dostępu do dokumentu, który wymagałby od organu „utworzenia nowego dokumentu, choćby na podstawie elementów składowych znajdujących się już w istniejących dokumentach (...), nie jest objęty zakresem stosowania rozporządzenia nr 1049/2001”⁹⁹. Stanowisko to znajduje potwierdzenie w treści art. 10 ust. 3 rozporządzenia 1049/2001, gdzie wskazano, że dokumenty, do których udzielono dostępu, „będą dostarczane w istniejącej wersji i formacie (także w formacie elektronicznym lub w formacie alternatywnym, jak pismo Braille’a, duży druk lub taśma) z pełnym poszanowaniem preferencji wnioskodawcy”¹⁰⁰.

Zgodnie z regulacją unijną złożenie pisemnego wniosku o udzielenie dostępu do dokumentów stanowi jeden ze sposobów dostępu do dokumentów (art. 2 ust. 4 rozporządzenia 1049/2001), obok udostępnienia opinii publicznej dokumentu bezpośrednio w formie elektronicznej lub poprzez rejestr dokumentów (art. 12 rozporządzenia 1049/2001) lub publikacji określonych dokumentów w Dzienniku Urzędowym (art. 13 rozporządzenia 1049/2001). Wynika z tego, że „nic nie zabrania instytucji upubliczniania dokumentów, nawet jeśli nie wpłynął do niej żaden wniosek w tym celu, lub – w trosce o przejrzystość lub kompletność – przekazania osobie, która złożyła wniosek na podstawie rozporządzenia nr 1049/2001, dokumentów, których osoba ta wyraźnie nie zidentyfikowała i nie wskazała w swoim wniosku”¹⁰¹. W zakresie dostępu do dokumentu, udzielanego na wniosek, w art. 6-8 rozporządzenia 1049/2001 przewidziano „dwustopniową procedurę administracyjną, z dodatkową możliwością postępowania sądowego lub skargi do Rzecznika Praw Obywatelskich” (motyw 13 rozporządzenia 1049/2001), która „została ustanowiona w interesie osób ubiegających się o dostęp do dokumentów, z jednoczesnym uwzględnieniem ograniczeń wiążących instytucje”¹⁰².

⁹⁸ Ibidem, pkt 54.

⁹⁹ Ibidem, pkt 55; zob. wyrok Sądu z dnia 25 kwietnia 2007 r. w sprawie T-264/04 WWF European Policy Programme, pkt 76-77.

¹⁰⁰ Zob. wyrok Sądu z dnia 2 lipca 2015 r. w sprawie T-214/13 Rainer Typke, pkt 55.

¹⁰¹ Wyrok Sądu z dnia 3 maja 2018 r. w sprawie T-653/16 Republika Malty, pkt 80.

¹⁰² Ibidem, pkt 77.

Ta dwuetapowa procedura umożliwia po pierwsze „szybkie i ułatwione rozpatrywanie wniosków o dostęp do dokumentów danych instytucji, a po drugie, w sposób priorytetowy, ugodowe rozstrzyganie sporów, które mogą ewentualnie zaistnieć”¹⁰³. Ma ona „na celu umożliwienie szybkiego i łatwego rozpatrywania wniosków o udzielenie dostępu do tych dokumentów oraz posilkowo uniknięcie – zgodnie z zasadą dobrej administracji – obciążania instytucji nieproporcjonalnym nakładem pracy”¹⁰⁴. Zgodnie z przepisami tego rozporządzenia instytucje zapewniają obywatelom pomoc i informują ich o metodach i miejscu składania wniosków o dostęp do dokumentów (art. 6 ust. 4 rozporządzenia 1049/2001). Wniosek o udzielenie dostępu do dokumentów może być składany w dowolnej formie pisemnej, także w formie elektronicznej (art. 6 ust. 1 rozporządzenia 1049/2001). Taki wniosek musi być na tyle precyzyjny, aby umożliwić instytucji zidentyfikowanie dokumentu (art. 6 ust. 1 rozporządzenia 1049/2001). Jeśli wniosek nie jest wystarczająco precyzyjny (w tym odnosi się do dokumentu, który nie istnieje), instytucja zwraca się do wnioskodawcy o objaśnienie i udziela mu w tym celu wystarczającej pomocy, np. dostarczając informacji o publicznych rejestrach dokumentów (art. 6 ust. 2 rozporządzenia 1049/2001). Przepis ten „w dziedzinie publicznego dostępu do dokumentów stanowi formalne ucieleśnienie zasady dobrej administracji”¹⁰⁵, gdyż „obowiązek udzielenia pomocy ma fundamentalne znaczenie przy zapewnieniu praktycznej skuteczności (*effet utile*) prawa dostępu ustanowionego w rozporządzeniu nr 1049/2001”¹⁰⁶. W orzecznictwie podkreślono, że „instytucja nie może odrzucić wniosku jako niewystarczająco precyzyjnego bez uprzedniego wezwania wnioskodawcy do wyjaśnienia jego wniosku”¹⁰⁷, a w sytuacji braku wnioskowanego dokumentu w zakresie obowiązku udzielenia wnioskodawcy

103 Wyrok Trybunału z dnia 26 stycznia 2010 r. w sprawie C-362/08 P Internationaler Hilfsfonds, pkt 53.

104 Wyrok Sądu z dnia 3 maja 2018 r. w sprawie T-653/16 Republika Malty, pkt 77; wyrok Trybunału z dnia 2 października 2014 r. w sprawie C-127/13 P Guido Strack, pkt 26.

105 Wyrok Sądu z dnia 22 maja 2012 r. w sprawie T-300/10 Internationaler Hilfsfonds, pkt 84.

106 Ibidem.

107 Wyrok Sądu z dnia 3 maja 2018 r. w sprawie T-653/16 Republika Malty, pkt 82.

pomocy mieści się „wskazanie posiadanych dokumentów, które są analogiczne do dokumentów objętych wnioskiem o dostęp lub które mogą zawierać część lub całość informacji poszukiwanych przez wnioskodawcę”¹⁰⁸. Nie oznacza to jednak, że „można skutecznie zarzucić instytucji, iż przyznała dostęp do dokumentów na podstawie jakoby nieprecyzyjnego wniosku bez uprzedniego wezwania wnioskodawcy do wyjaśnienia jego wniosku”¹⁰⁹. W przypadku wniosku odnoszącego się do bardzo długiego dokumentu lub bardzo dużej liczby dokumentów dana instytucja może nieformalnie porozumieć się z wnioskodawcą w celu znalezienia optymalnego rozwiązania (art. 6 ust. 3 rozporządzenia 1049/2001).

Instytucja jest obowiązana do bezzwłocznego rozpatrzenia wniosku, udzielając dostępu do żadanego dokumenty w ciągu 15 dni roboczych (art. 7 ust. 1 rozporządzenia 1049/2001). W wyjątkowych przypadkach, gdy wniosek odnosi się do bardzo długiego dokumentu lub bardzo dużej liczby dokumentów, termin na udzielenie dostępu może zostać przedłużony o kolejne 15 dni roboczych, z zastrzeżeniem, że wnioskodawca zostanie powiadomiony z wyprzedzeniem i z podaniem dokładnych powodów (art. 7 ust. 3 rozporządzenia 1049/2001). Jeżeli instytucja całkowicie lub częściowo odmawia dostępu, to jest zobowiązana do pisemnej odpowiedzi, zawierającej przyczyny tej odmowy oraz informacje o prawie złożenia wniosku potwierdzającego, w ciągu 15 dni roboczych od daty otrzymania odpowiedzi od instytucji (art. 7 ust. 1 i 2 rozporządzenia 1049/2001). Również brak odpowiedzi ze strony instytucji w ciągu określonego limitu czasowego uprawnia wnioskodawcę do złożenia wniosku potwierdzającego (art. 7 ust. 4 rozporządzenia 1049/2001). Zgodnie ze stanowiskiem TSUE złożenie wniosku potwierdzającego umożliwia „danej instytucji – przed wydaniem ostatecznej decyzji odmownej, która może być przedmiotem skargi do sądów Unii – na ponowne zbadanie zajmowanego przez nią stanowiska. Taka procedura pozwala na szybsze rozpoznanie wniosków wstępnych, a w konsekwencji na częstsze spełnienie

108 Wyrok Sądu z dnia 26 października 2011 r. w sprawie T-436/09 Julien Dufour, pkt 31.

109 Wyrok Sądu z dnia 3 maja 2018 r. w sprawie T-653/16 Republika Malty, pkt 82.

oczekiwań wnioskodawcy”¹¹⁰. Instytucja ma obowiązek dokonania pełnej analizy wszystkich dokumentów określonych we wniosku, zarówno przy rozpatrywaniu wniosku wstępnego, jak i potwierdzającego¹¹¹. W konsekwencji „może ona zidentyfikować w dowolnej chwili, w tym po raz pierwszy na etapie badania wniosku potwierdzającego, nowe dokumenty, mogące zostać powiązane z wnioskiem”¹¹².

Wniosek potwierdzający również powinien być rozpatrzony bezzwłocznie, a dostęp do dokumentu udzielony w ciągu 15 dni roboczych (z możliwością przedłużenia tego terminu o kolejne 15 dni roboczych)¹¹³. W przypadku całkowitej lub częściowej odmowy udzielenia dostępu do dokumentów, oprócz wskazania przyczyn odmowy¹¹⁴, instytucja jest obowiązana do poinformowania wnioskodawcy o dostępnych dla niego środkach zaradczych, a mianowicie wszczęciu postępowania sądowego wobec instytucji lub złożenia skargi u ERPO, na warunkach ustanowionych odpowiednio w art. 230 i 195 Traktatu WE¹¹⁵ (art. 8 ust. 1 i 2 rozporządzenia 1049/2001).

110 Wyrok Trybunału z dnia 26 stycznia 2010 r. w sprawie C-362/08 P Internationaler Hilfsfonds, pkt 54.

111 Wyrok Sądu z dnia 22 maja 2012 r. w sprawie T-300/10 Internationaler Hilfsfonds, pkt 69.

112 Wyrok Sądu z dnia 3 maja 2018 r. w sprawie T-653/16 Republika Malty, pkt 84.

113 Warto zauważyć, że w projekcie zmiany rozporządzenia 1049/2001 KE zaproponowała, aby w „art. 8 termin na rozpatrzenie wniosku potwierdzającego został wydłużony do 30 dni roboczych, z możliwością dalszego przedłużenia o 15 dni roboczych”, gdyż „doświadczenia wykazały, że rozpatrzenie wniosku potwierdzającego w 15 dni roboczych jest prawie niemożliwe. Rozpatrzenie wniosku potwierdzającego wymaga więcej czasu, ponieważ taki wniosek prowadzi do wydania przez instytucje formalnej decyzji, zgodnie z rygorystycznymi przepisami proceduralnymi” (wniosek KE, COM(2008) 229 z dnia 30.04.2008 r., s. 9).

114 Zob. wyrok Trybunału z dnia 4 września 2018 r. w sprawie C-57/16 P ClientEarth, pkt 51: „Gdy instytucja Unii zdecyduje się odmówić, na podstawie jednego z wyjątków przewidzianych w art. 4 rozporządzenia nr 1049/2001, udzielenia dostępu do dokumentu, o którego ujawnienie zwrócono się do niej, jest ona co do zasady zobowiązana wyjaśnić, w jaki sposób dostęp do tego dokumentu mógłby stanowić konkretne i faktyczne naruszenie interesu chronionego takim wyjątkiem. Ponadto ryzyko takiego naruszenia powinno dać się w rozsądny sposób przewidzieć, a nie być czysto hipotetyczne (...). Trybunał przyznał, że w pewnych przypadkach instytucja ta może jednak oprzeć się w tym względzie na ogólnych założeniach mających zastosowanie do niektórych kategorii dokumentów, ponieważ podobne względy natury ogólnej mogą mieć zastosowanie do wniosków dotyczących ujawnienia dokumentów o tym samym charakterze”.

115 Obecnie art. 263 i 228 TFUE.

Brak odpowiedzi ze strony instytucji w podanym limicie czasowym jest uważany za odpowiedź odmowną (tzw. dorozumiana decyzja odmowna) i uprawnia wnioskodawcę do wszczęcia postępowania sądowego wobec instytucji lub złożenia skargi do ERPO (art. 8 ust. 3 rozporządzenia 1049/2001). Nawet w przypadku, gdy dokument stanowiący przedmiot wniosku nie istnieje lub nie jest w posiadaniu danej instytucji, to instytucja jest obowiązana „udzielić wnioskodawcy odpowiedzi i ewentualnie uzasadnić przed sądem swą odmowę udzieloną na tej podstawie”¹¹⁶. Odmowa udzielenia dostępu do dokumentów nie stoi na przeszkodzie do złożenia nowego wniosku o udzielenie dostępu dotyczącego dokumentów, do których wcześniej odmówiono dostępu. W takiej sytuacji instytucja jest zobowiązana „do zbadania, czy wcześniejsza odmowa dostępu jest nadal zasadna w kontekście zaistniałej w międzyczasie zmiany sytuacji prawnej lub faktycznej”¹¹⁷. Przy czym w orzecznictwie podkreślono, że „nierozstrzygnięcia części wniosku o udzielenie dostępu nie można utożsamiać z odmową dostępu”¹¹⁸.

W przedmiotowej regulacji nie przewidziano możliwości odstąpienia od terminów na udzielenie dostępu do dokumentów wskazanych w art. 7 i 8 rozporządzenia 1049/2001. Zgodnie ze stanowiskiem TSUE powyższe wynika z faktu, iż terminy te „są decydujące dla przebiegu procedury udzielania dostępu do dokumentów danych instytucji, która ma na celu umożliwić szybkie i ułatwione rozpatrywanie wniosków o dostęp do tych dokumentów”¹¹⁹. Zmiana tych terminów nie jest możliwa nawet w okolicznościach, „w których ilość dokumentów, do których zażądano dostępu, lub ilość fragmentów podlegających cenzurze skutkowałaby nadmiernym obciążeniem administracji”¹²⁰. Niemniej w ocenie TSUE w wyjątkowych sytuacjach instytucja mogłaby „odmówić dostępu do niektórych dokumentów z tego

116 Wyrok Trybunału z dnia 2 października 2014 r. w sprawie C-127/13 P Guido Strack, pkt 41–42.

117 Wyrok Sądu z dnia 15 grudnia 2021 r. w sprawie T-158/19 Patrick Breyer, pkt 35; wyrok Trybunału z dnia 26 stycznia 2010 r. w sprawie C-362/08 P Internationaler Hilfsfonds, pkt 57.

118 Wyrok Sądu z dnia 15 grudnia 2021 r. w sprawie T-158/19 Patrick Breyer, pkt 36; zob. wyrok Trybunału z dnia 27 lutego 2014 r. w sprawie C-365/12 P EnBW, pkt 122 i 123.

119 Wyrok Trybunału z dnia 2 października 2014 r. w sprawie C-127/13 P Guido Strack, pkt 25.

120 Ibidem, pkt 27 i 28.

względu, że obciążenie pracą związane z ich ujawnieniem byłoby nieproporcjonalne względem celów wskazanych we wniosku o dostęp do owych dokumentów”¹²¹. Również termin, „w którym instytucja zobowiązana jest udzielić odpowiedzi na wniosek potwierdzający, ma charakter zawity”¹²², choć „jego upływ nie pozbawia instytucji kompetencji do wydania decyzji”¹²³. Mechanizm dorozumianej decyzji odmownej nie ma bowiem „na celu uczynienia bezprawną wszelkiej decyzji wydanej z opóźnieniem”¹²⁴, gdyż „został ustanowiony w celu uniknięcia ryzyka, iż organ administracji postanowi w ogóle nie ustosunkowywać się do wniosku o udostępnienie dokumentów i uniknie wszelkiej kontroli sądowej”¹²⁵. Zasadniczo organ administracji jest zobowiązany do „udzielenia, choćby z opóźnieniem, uzasadnionej odpowiedzi na każdy wniosek złożony przez podmiot podlegający władztwu administracyjnemu”¹²⁶. W konsekwencji, gdy w toku postępowania sądowego organ jednak wyda decyzję, faktycznie „cofając” decyzję dorozumianą, wówczas rozstrzygnięcie w przedmiocie skargi staje się bezprzedmiotowe, gdyż odpada interes prawny skarżącego w stwierdzeniu nieważności dorozumianej decyzji¹²⁷. Umorzeniu podlega też postępowanie w przypadku, gdy wnioskowane informacje stały się publicznie dostępne w toku postępowania sądowego¹²⁸. W tym zakresie TSUE zauważył, że skarżącym nie przyniosłoby żadnej korzyści „stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji w zakresie, w jakim odmówiono w niej dostępu do wspomnianych informacji (które w trakcie postępowania sądowego stały się publicznie dostępne)”¹²⁹. Niemniej i w takich okolicznościach, zgodnie ze stanowiskiem TSUE, „skarżący, czy też wnoszący odwołanie może

121 Ibidem, pkt 28; zob. wyrok Sądu z dnia 19 lipca 1999 r. w sprawie T-14/98 Heidi Hautala, pkt 86; wyrok Sądu z dnia 13 kwietnia 2005 r. w sprawie T-2/03 Verein für Konsumenteninformation, pkt 101–103 i 114–115.

122 Wyrok Sądu z dnia 19 stycznia 2010 r. w sprawach połączonych T-355/04 i T-446/04 Co-Frutta, pkt 56.

123 Ibidem.

124 Ibidem, pkt 59.

125 Ibidem.

126 Ibidem.

127 Ibidem, pkt 40, 44 i 45.

128 Wyrok Sądu z dnia 23 września 2015 r. w sprawie T-245/11 ClientEarth, pkt 119 i 121.

129 Ibidem, pkt 120.

zachować interes w żądaniu stwierdzenia nieważności danego aktu (...) w celu spowodowania, by podmiot, który wydał zaskarżony akt, wprowadził w przyszłości odpowiednie zmiany i w ten sposób zapobiegł powtórzeniu się niezgodności z prawem, którą ten zaskarżony akt ma być obciążony”¹³⁰.

W postępowaniu dotyczącym wniosku o udzielenie dostępu do dokumentu, instytucja zajmuje pierwsze stanowisko w odpowiedzi na pierwotny wniosek, a następnie wnioskodawca ma możliwość zwrócenie się do instytucji „o ponowne rozważenie tego stanowiska”¹³¹. Stąd też w orzecznictwie podkreśla się, że „odpowiedź na pierwotny wniosek nie wywołuje skutków prawnych i nie może być uznawana za akt zaskarżalny”¹³². Dopiero akt instytucji, „który ma charakter decyzji i zastępuje w całości wcześniejsze stanowisko, może wywoływać skutki prawne mogące naruszyć interesy wnioskodawcy i tym samym stanowić przedmiot skargi o stwierdzenie nieważności”¹³³. Jeżeli jednak instytucja nie poinformuje wnioskodawcy o jego prawie do złożenia wniosku potwierdzającego, „nieprawidłowość ta, wyjątkowo, czyni skargę o stwierdzenie nieważności wniosku pierwotnego dopuszczalną”¹³⁴.

Decyzja instytucji w zakresie wniosku potwierdzającego lub dorozumiana decyzja odmowna, otwierają wnioskodawcy drogę do środków zaradczych. Skarga o stwierdzenie nieważności decyzji instytucji, w których

130 Wyrok Trybunału z dnia 4 września 2018 r. w sprawie C-57/16 P ClientEarth, pkt 48; wyrok Trybunału z dnia 7 czerwca 2007 r. w sprawie C-362/05 P Wunenburger, pkt 50.

131 Wyrok Sądu z dnia 24 maja 2011 r. w sprawach połączonych T-109/05 i T-444/05 Navigazione Libera del Golfo Srl (NLG), pkt 101; wyrok Sądu z dnia 19 stycznia 2010 r. w sprawach połączonych T-355/04 i T-446/04 Co-Frutta, pkt 35; wyrok Sądu z dnia 6 lipca 2006 r. w sprawach połączonych T-391/03 i T-70/04 Franchet i Byk, pkt 47.

132 Wyrok Sądu z dnia 24 maja 2011 r. w sprawach połączonych T-109/05 i T-444/05 Navigazione Libera del Golfo Srl (NLG), pkt 102.

133 Ibidem; zob. wyrok Sądu z dnia 6 lipca 2006 r. w sprawach połączonych T-391/03 i T-70/04 Franchet i Byk, pkt 48; wyrok Sądu z dnia 19 stycznia 2010 r. w sprawach połączonych T-355/04 i T-446/04 Co-Frutta, pkt 36, a także pkt 33, gdzie wskazano, że jeżeli opracowanie danej decyzji „odbywa się w kilku etapach, w szczególności w ramach procedury wewnętrznej, zaskarżeniu podlegają jedynie środki, które w sposób ostateczny określają stanowisko instytucji w momencie zakończenia owej procedury, co wyklucza środki przejściowe, których celem jest przygotowanie ostatecznej decyzji”.

134 Wyrok Sądu z dnia 9 września 2009 r. w sprawie T-437/05 Brink's Security Luxembourg SA, pkt 74.

odmówiono dostępu do dokumentów, realizowana w postępowaniu sądowym przed TSUE, ma formalny charakter – prowadzi do uchylenia albo utrzymania w mocy zaskarżonej decyzji albo odrzucenia skargi¹³⁵. Możliwość jej złożenia jest ograniczona terminem dwóch miesięcy, stosowanie do przypadku, od daty publikacji aktu lub jego notyfikowania skarżącemu lub, w razie ich braku, od daty powzięcia przez skarżącego wiadomości o tym akcie (art. 263 TFUE). W drodze skargi do TSUE nie jest możliwe nakazanie instytucji, organowi bądź jednostce UE udostępnienia wnioskowanego dokumentu¹³⁶. TSUE nie zastępuje także organów administracji, lecz dokonuje kontroli ich działalności¹³⁷. Nie kieruje on również do wydających akt organów „wskazówek w zakresie podejmowania właściwych środków w celu wykonania wyroku”¹³⁸. Pełni on zatem rolę sądu administracyjnego¹³⁹. Prowadzona przez niego kontrola „ma na celu stwierdzenie, czy w konkretnym wypadku (całkowitej lub częściowej) odmowy udostępnienia wnioskodawcy żadanego dokumentu, nie doszło do naruszenia obowiązującej w prawie wspólnotowym zasady publicznego dostępu do dokumentów”¹⁴⁰. Podkreśla się, że postępowanie to „sprowadza się w istocie do konieczności zbadania przez sąd przyczyn odmowy udostępnienia dokumentu, a więc do oceny uzasadnienia zaskarżonej decyzji odmownej”¹⁴¹.

135 A. Wasilewski, *Prawo dostępu do dokumentów...*, op. cit., s. 4–13.

136 K. Kowalik-Bańczyk, *Środki przysługujące wnioskodawcy w razie odmowy udzielenia dostępu do dokumentów. Środki odwoławcze* [w:] D. Miąsik, N. Półtorak, A. Wróbel (red.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz. Tom I (art. 1-89)*, Warszawa 2012, OpenLEX.

137 M. Jaśkowski, *Sądy wspólnotowe jako sądy administracyjne*, Kwartalnik Prawa Publicznego 2001, nr 1, s. 112.

138 M. Jaśkowski, *Pojęcie sądowej kontroli administracji, kontrola sądowa a nadzór* [w:] *Sądowa kontrola legalności aktów administracyjnych Unii Europejskiej*, Warszawa 2016, s. 198 i nast.

139 E. Skibińska, *Europejski Trybunał Sprawiedliwości. Kompetencje Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości* [w:] A. Wróbel (red.), *Wprowadzenie do prawa Wspólnot Europejskich (Unii Europejskiej)*, Zakamycze 2002, OpenLEX.

140 A. Wasilewski, *Prawo dostępu do dokumentów...*, op. cit., s. 4–13.

141 Ibidem; zob. K. Kowalik-Bańczyk, *Środki przysługujące wnioskodawcy...*, op. cit., OpenLEX (Sąd lub Trybunał „mogą zażądać przekazania dokumentu sądowi unijnemu, który ma prawo ocenić, czy wyjątki, na jakie powołały się instytucja, organ lub jednostka UE, odmawiając dostępu, były uzasadnione”).

W odniesieniu do drugiego ze środków zaradczych – skargi do ERPO, w orzecznictwie zauważono, że Traktat przewidział „alternatywny środek prawny do środka prawnego wniesionego do Sądu Wspólnoty”¹⁴². Możliwość złożenia skargi do ERPO „spełnia określone kryteria i niekoniecznie ma taki sam cel jak postępowanie sądowe”¹⁴³. Przede wszystkim wynika to z art. 288 TFUE i art. 43 KPP, które z zakresu działania ERPO wyłączają TSUE, wykonujący swoje funkcje sądowe. Zgodnie z art. 1 ust. 5 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego (UE, Euratom) 2021/1163 z dnia 24 czerwca 2021 r. określającego przepisy i ogólne warunki regulujące wykonywanie funkcji Rzecznika Praw Obywatelskich (Statut Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich) i uchylającego decyzję 94/262/EWWiS, WE, Euratom (dalej: Statut ERPO)¹⁴⁴, „w wykonywaniu swoich obowiązków Rzecznik Praw Obywatelskich nie może kwestionować zasadności orzeczenia sądowego ani właściwości sądu do wydania orzeczenia”. Powoduje to, że „nie można stosować obu środków zaradczych jednocześnie”¹⁴⁵. W sytuacji gdy obywatel wniesie skargę do ERPO i odwołanie do TSUE, to ERPO jest obowiązany orzec o niedopuszczalności skargi albo podjąć decyzję o zaprzestaniu jej rozpatrywania z powodu toczącego się lub zakończonego postępowania sądowego dotyczącego zarzutów podniesionych w skardze (wyniki dotychczasowego postępowania są rejestrowane w aktach sprawy prowadzonej przez ERPO i sprawa ta zostaje zamknięta) (art. 1 ust. 3 i art. 2 ust. 9 Statut ERPO). W związku z tym „obywatel musi zdecydować, który z dwóch dostępnych środków zaradczych prawdopodobnie najlepiej służy jego interesom”¹⁴⁶. Przy czym trzeba pamiętać, że wyniki działania ERPO nie są wiążące dla skarżonej

142 Wyrok Sądu z dnia 10 kwietnia 2002 r. w sprawie T-209/00 Lamberts/ERPO, pkt 65 (tłumaczenie własne).

143 Ibidem.

144 Dz.U. L 253 z 16.7.2021, s. 1–10. Statut ERPO zastąpił decyzję Parlamentu Europejskiego z dnia 9 marca 1994 r. w sprawie przepisów i ogólnych warunków regulujących wykonywanie funkcji Rzecznika Praw Obywatelskich (94/262/EWWiS, WE, Euratom) (Dz.U. L 113 z 4.5.1994, s. 15–18), zmienioną decyzjami Parlamentu Europejskiego z dnia 14 marca 2002 r. oraz Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 czerwca 2008 r.

145 Wyrok Sądu z dnia 10 kwietnia 2002 r. w sprawie T-209/00 Lamberts/ERPO, pkt 66 (tłumaczenie własne).

146 Ibidem.

instytucji unijnej¹⁴⁷. Samo „stwierdzenie przez Rzecznika Praw Obywatelskich niewłaściwego administrowania nie oznacza automatycznie, że istnieje nielegalne zachowanie, które mogłoby zostać ukarane przez sąd”¹⁴⁸. Postępowanie prowadzone przez ERPO ma na celu osiągnięcie korzyści dla każdej ze stron postępowania (art. 2 ust. 10 Statutu ERPO), lecz nie wpływa na bieg terminów do wnoszenia środków odwoławczych w postępowaniu sądowym lub administracyjnym (art. 2 ust. 8 Statutu ERPO), a ERPO nie może kwestionować zasadności orzeczenia sądowego ani właściwości sądu do wydania orzeczenia (art. 1 ust. 5 Statutu ERPO).

Zgodnie z Statutem ERPO skargę do ERPO można wnieść każdy obywatel Unii bądź każda osoba fizyczna lub prawna mająca miejsce zamieszkania lub siedzibę statutową w państwie członkowskim Unii, w terminie 2 lat od daty stwierdzenia przez skarżącego stanu faktycznego, który jest przedmiotem skargi. ERPO może przeprowadzać dochodzenia, które uważa za uzasadnione, na podstawie skargi (przedstawionej mu bezpośrednio bądź za pośrednictwem członka PE) lub z inicjatywy własnej (art. 2 ust. 1 i 3 oraz art. 3 ust. 1 Statutu ERPO). ERPO może prowadzić dochodzenia z własnej inicjatywy, jeżeli uzna, że istnieją ku temu powody, w szczególności w sprawie powtarzających się, systemowych lub szczególnie poważnych przypadków niewłaściwego administrowania, aby rozpatrzyć te przypadki jako kwestie leżące w interesie publicznym. W kontekście takich dochodzeń może również zgłaszać propozycje

147 K. Kowalik-Bańczyk, *Środki przysługujące wnioskodawcy...*, op. cit., OpenLEX. Zgodnie z informacjami zawartymi w *Przeglądzie prac Rzecznika Praw Obywatelskich w dziedzinie publicznego dostępu do dokumentów za lata 2021–2023* (25.04.2024), w latach 2021–2023 ERPO wydał zalecenia w 11 przypadkach (w 6 przypadkach zaakceptowane, a w 4 – odrzucone), propozycje rozwiązań w 33 przypadkach (w 17 przypadkach zaakceptowane, a w 10 – odrzucone) i sugestie dotyczące ulepszeń w 17 przypadkach (w 11 przypadkach zaakceptowane, a w 2 – odrzucone) [online:] https://www.ombudsman.europa.eu/pl/publication/pl/185485#_ftn14 [dostęp: 31.12.2024].

148 Publikacja ERPO, *The European Ombudsman's guide to complaints. A publication for staff of the EU institutions, bodies, offices, and agencies*, European Union, 2011, s. 7 (tłumaczenie własne); podobnie Sąd w wyroku z dnia 4 października 2010 r. w sprawie T-193/04 Hans-Martin Tillack, pkt 128: „Kwalifikacja przez rzecznika praw obywatelskich postępowania OLAF jako „przypadku niewłaściwego administrowania” nie oznacza sama z siebie, że postępowanie to stanowi wystarczająco istotne naruszenie normy prawa w rozumieniu orzecznictwa”.

i inicjatywy mające na celu promowanie najlepszych praktyk administracyjnych w instytucjach, organach i jednostkach organizacyjnych Unii (art. 3 ust. 3 Statutu ERPO).

Skarga do ERPO musi zawierać wyraźne odniesienie do jej przedmiotu i do tożsamości skarżącego, lecz skarżący może wnieść o zachowanie poufności skargi albo jej części (art. 2 ust. 2 Statutu ERPO). ERPO oddala skargę jako niedopuszczalną, jeżeli wykracza ona poza zakres jego kompetencji lub jeżeli nie są spełnione wymogi proceduralne w zakresie terminu jej złożenia lub treści. Jeżeli skarga wykracza poza zakres kompetencji ERPO, może on zalecić skarżącemu skierowanie skargi do innego organu (art. 2 ust. 4 Statutu ERPO). W sytuacji gdy ERPO uzna skargę za ewidentnie bezpodstawną, zamyka sprawę i informuje o tym skarżącego (art. 2 ust. 5 Statutu ERPO). Natomiast gdy tylko skarga zostanie uznana za dopuszczalną i zostanie podjęta decyzja o wszczęciu dochodzenia, ERPO informuje zainteresowaną instytucję, zainteresowany organ lub zainteresowaną jednostkę organizacyjną Unii o zarejestrowanej skardze (art. 2 ust. 7 Statutu ERPO) o wszczętym dochodzeniu, a zainteresowana instytucja, zainteresowany organ lub zainteresowana jednostka organizacyjna Unii mogą, z własnej inicjatywy lub na wniosek ERPO, przedstawić wszelkie użyteczne uwagi lub dowody (art. 3 ust. 2 Statutu ERPO). ERPO jak najszybciej informuje skarżącego o działaniach podjętych w związku ze skargą i w miarę możliwości poszukuje wspólnie z zainteresowaną instytucją, zainteresowanym organem lub zainteresowaną jednostką organizacyjną Unii rozwiązania pozwalającego na wyeliminowanie niewłaściwego administrowania. Skarżący może zgłosić uwagi lub – na każdym etapie postępowania – przedstawić dodatkowe informacje, które były nieznane w momencie składania skargi. W przypadku znalezienia rozwiązania możliwego do zaakceptowania przez skarżącego oraz zainteresowaną instytucję, zainteresowany organ lub zainteresowaną jednostkę organizacyjną Unii ERPO może zamknąć sprawę bez wydania zaleceń (art. 2 ust. 10 Statutu ERPO).

Jeżeli w wyniku dochodzenia ERPO stwierdzi przypadek niewłaściwego administrowania, bez zbędnej zwłoki informuje zainteresowaną instytucję, zainteresowany organ lub zainteresowaną jednostkę organizacyjną

Unii o ustaleniach dochodzenia i w stosownych przypadkach, wydaje zalecenia (art. 4 ust. 1 Statutu ERPO). ERPO może także przedstawić propozycje rozwiązań i sugestie dotyczące usprawnień w celu zaradzenia problemowi (art. 1 ust. 4 Statutu ERPO). Zainteresowana instytucja, zainteresowany organ lub zainteresowana jednostka organizacyjna Unii w ciągu trzech miesięcy przesyła ERPO szczegółową opinię (w przypadku uzasadnionego wniosku, ERPO może przedłużyć ten termin maksymalnie do dwóch miesięcy). Jeżeli zainteresowana instytucja, zainteresowany organ lub zainteresowana jednostka organizacyjna Unii nie wydadzą opinii, ERPO może zamknąć dochodzenie bez takiej opinii (art. 4 ust. 2 Statutu ERPO). Po zamknięciu dochodzenia ERPO przekazuje sprawozdanie danej instytucji, danemu organowi lub danej jednostce organizacyjnej Unii. ERPO może w swoim sprawozdaniu formułować zalecenia, a osoba, która złożyła skargę, jest informowana o wyniku dochodzenia, o opinii wyrażonej przez zainteresowaną instytucję, zainteresowany organ lub zainteresowaną jednostkę organizacyjną Unii, a także o ewentualnych zaleceniach zawartych w sprawozdaniu (art. 4 ust. 3 Statutu ERPO). Jeżeli wymaga tego charakter lub skala wykrytego przypadku niewłaściwego administrowania, ERPO przekazuje sprawozdanie także PE (art. 4 ust. 3 Statutu ERO). W stosownych przypadkach dotyczących dochodzenia w sprawie działalności instytucji, organu lub jednostki organizacyjnej Unii, ERPO może wystąpić przed PE, na odpowiednim poziomie, z własnej inicjatywy lub na wniosek PE (art. 4 ust. 4 Statutu ERPO), niemniej na koniec każdej sesji rocznej ERPO przedkłada PE sprawozdanie dotyczące wyników przeprowadzonych w danym okresie dochodzeń (art. 4 ust. 5 Statutu ERPO).

Porównując postępowanie prowadzone przed TSUE i ERPO, w literaturze przedmiotu zwraca się uwagę na elementy, które powodują, że postępowanie prowadzone przez ERPO wydaje się być bardziej korzystne dla skarżącego, a mianowicie:

- skarżący nie musi być bezpośrednio zaangażowany w sprawę będącą przedmiotem jego skargi, gdyż każdy obywatel UE lub każda osoba fizyczna lub prawna zamieszkała lub mająca siedzibę w państwie członkowskim może złożyć skargę do ERPO w sprawie przypadków niewłaściwego administrowania;

- złożenie skargi do ERPO nie powoduje ryzyka przegranej sprawy i związanych z tym kosztów postępowania ani dla skarżącego, ani dla instytucji;
- postępowania prowadzone przez ERPO trwają krócej niż postępowania sądowe;
- w ramach prowadzonego postępowania ERPO weryfikuje legalność działań instytucji, ale także zgodność ich działań z zasadami dobrej administracji, dlatego postępowanie przed ERPO ma szerszy zakres niż postępowanie przed TSUE¹⁴⁹.

Również z przeprowadzonych przez Biuro ERPO konsultacji wynika, że skargi kierowane do ERPO są „postrzegane jako mniej ryzykowna i szybsza alternatywa dla sporów sądowych”¹⁵⁰, a odwołanie się do tej drogi realizacji prawa jest szczególnie istotne w sytuacji braku pewności pozytywnego wyniku postępowania sądowego¹⁵¹. Uczestnicy konsultacji podkreślili, że nawet w przypadku, gdy rezultat działań ERPO nie był dla strony skarżącej zadowalający i nie uzyskała ona dostępu do dokumentów, to jednak postępowanie umożliwiło „obiektywną ocenę stanowiska instytucji”¹⁵² lub potwierdzenie zasadności skargi, w sytuacji gdy w ramach dochodzenia stwierdzono niewłaściwe administrowanie¹⁵³. Z badania tego wynika, że skarżący często „zwracają się do Rzecznika nie tylko w celu uzyskania dostępu, ale także w celu zasygnalizowania problemu (np. opóźnień) oraz w celu usprawnienia procedur na przyszłość”¹⁵⁴. Wynika z tego, że postępowanie prowadzone przez ERPO stanowi istotne uzupełnienie zakresu sądowej kontroli legalności działań unijnych instytucji i organów w zakresie prawa dostępu do dokumentów.

149 M. Spoerer, R. More O’Ferrall, *The European Ombudsman’s role in access to documents*, „ERA Forum” 2022, nr 23, s. 253–266 [online:] <https://pmc.ncbi.nlm.nih.gov/articles/PMC9465659/#:~:text=The%20European%20Ombudsman%20is%20a%20redress%20mechanism%20for,EU%20administration%20in%20dealing%20with%20access%20to%20documents> [dostęp: 31.12.2024].

150 Przegląd prac Rzecznika Praw Obywatelskich w dziedzinie publicznego dostępu do dokumentów za lata 2021–2023, 25.04.2024 [online:] https://www.ombudsman.europa.eu/pl/publication/pl/185485#_ftn14 [dostęp: 31.11.2024].

151 Ibidem.

152 Ibidem.

153 Ibidem.

154 Ibidem.

Trzeba także pamiętać, że pozycja, jaką zajmuje ERPO, nie powoduje, iż jego działania nie mogą być przedmiotem oceny TSUE w ramach postępowań mających na celu ustalenie odpowiedzialności pozaumownej Unii za szkody poniesione wskutek działań podejmowanych w odpowiedzi na skargi na niewłaściwe administrowanie instytucji unijnych¹⁵⁵. W tym względzie TSUE zauważył, że „sądowa kontrola działalności Rzecznika nie jest wykluczona ze względu na uprawnienia kontrolne, jakimi wobec Rzecznika dysponuje Parlament”¹⁵⁶, gdyż „obowiązek przedstawiania przez Rzecznika sprawozdania Parlamentowi nie może być uznany za kontrolę Parlamentu w odniesieniu do prawidłowego wykonywania przez Rzecznika jego funkcji w zakresie rozpatrywania skarg składanych przez obywateli”¹⁵⁷, możliwość dymisjonowania ERPO przez PE dotyczy jego ogólnej działalności, a nie „rozpatrywania skargi obywatela”¹⁵⁸. TSUE stwierdził zatem, że „sądowa kontrola działalności Rzecznika nie powieli kontroli przeprowadzanej przez Parlament”¹⁵⁹. TSUE wykluczył też podważanie niezależności ERPO poprzez sądową kontrolę jego działania, gdyż kontrola ta odnosi się do ewentualnej odpowiedzialności Unii, natomiast „nie dotyczy odpowiedzialności osobistej Rzecznika”¹⁶⁰. Przy rozpatrywaniu skargi na działania ERPO, TSUE zauważył, że „decydującym kryterium dla stwierdzenia, czy naruszenie prawa Unii jest wystarczająco istotne, jest oczywiste i poważne przekroczenie przez daną instytucję lub organ Unii granic przysługującego im zakresu uznania”¹⁶¹. Niemniej, oceniając działania ERPO, należy brać pod uwagę jego szczególną funkcję, w tym że „jest

155 Zob. wyrok Trybunału z dnia 4 kwietnia 2017 r. w sprawie C-337/15 P ERPO/Claire Staelen (dot. wyroku Sądu z dnia 29 kwietnia 2015 r. w sprawie T-217/11 Claire Staelen/ERPO).

156 Wyrok Trybunału z dnia 23 marca 2004 r. w sprawie C-234/02 P ERPO/Lamberts, pkt 43 (dot. wyroku Sądu z dnia 10 kwietnia 2002 r. w sprawie T-209/00 ERPO/Lamberts).

157 Ibidem, pkt 44.

158 Ibidem, pkt 45.

159 Ibidem, pkt 47.

160 Ibidem, pkt 48.

161 Wyrok Trybunału z dnia 4 kwietnia 2017 r. w sprawie C-337/15 P ERPO/Claire Staelen, pkt 31; wyrok Trybunału z dnia 23 marca 2004 r. w sprawie C-234/02 P ERPO/Lamberts, pkt 49.

zobowiązany jedynie do starannego działania i że przysługuje mu szeroki zakres uznania¹⁶², w szczególności „co do oceny zasadności skarg i kwestii nadania im dalszego biegu”¹⁶³, bez zobowiązania do uzyskania konkretnego rezultatu¹⁶⁴. Jednak i w takim przypadku „nie można (...) wykluczyć, że w okolicznościach zupełnie wyjątkowych dana osoba mogłaby wykazać, iż Rzecznik dopuścił się wystarczająco istotnego naruszenia prawa Unii w ramach wykonywania swoich obowiązków, które to naruszenie może przynieść szkodę danemu obywatelowi”¹⁶⁵. Wynika to z tego, iż „obowiązek staranności, który jest nierozzerwalnie związany z zasadą dobrej administracji i odnosi się ogólnie do działania administracji Unii w jej stosunkach ze społeczeństwem, wymaga od niej działania z rozwagą i ostrożnością”¹⁶⁶. Należy zatem pamiętać, że w sytuacji, gdy ERPO „przysługuje pewien zakres uznania, tylko oczywiste i poważne przekroczenie (...) granic tego uznania może stanowić takie wystarczająco istotne naruszenie prawa”¹⁶⁷, które będzie uzasadniało odpowiedzialność pozaumowną Unii. Poszukując polubownego rozstrzygnięcia sporu między jednostką a instytucją unijną, ERPO „jest zobowiązany wyłącznie do współpracowania z zainteresowaną instytucją w celu poszukiwania rozwiązania, które może wyeliminować przypadek niewłaściwego administrowania i usatysfakcjonować składającego

162 Wyrok Trybunału z dnia 4 kwietnia 2017 r. w sprawie C-337/15 P ERPO/Claire Staelen, pkt 32; wyrok Trybunału z dnia 23 marca 2004 r. w sprawie C-234/02 P ERPO/Lamberts, pkt 50.

163 Wyrok Trybunału z dnia 4 kwietnia 2017 r. w sprawie C-337/15 P ERPO/Claire Staelen, pkt 33; wyrok Trybunału z dnia 23 marca 2004 r. w sprawie C-234/02 P ERPO/Lamberts, pkt 52. Warto zwrócić uwagę, że w odróżnieniu od zakresu działania ERPO, jeżeli „instytucja (...) dysponuje jedynie znacznie ograniczonymi uprawnieniami lub nie dysponuje nimi wcale, samo naruszenie prawa wspólnotowego może wystarczyć do ustalenia istnienia wystarczająco poważnego naruszenia” (wyrok Trybunału z dnia 10 grudnia 2002 r. w sprawie C-312/00 P KE/Camar Srl i Tico Srl, pkt 54, tłumaczenie własne).

164 Wyrok Trybunału z dnia 4 kwietnia 2017 r. w sprawie C-337/15 P ERPO/Claire Staelen, pkt 33; wyrok Trybunału z dnia 23 marca 2004 r. w sprawie C-234/02 P ERPO/Lamberts, pkt 52.

165 Ibidem.

166 Wyrok Trybunału z dnia 4 kwietnia 2017 r. w sprawie C-337/15 P ERPO/Claire Staelen, pkt 34.

167 Ibidem, pkt 37.

skargę”¹⁶⁸. Nie można natomiast czynić ERPO zarzutu niewłaściwego realizowania jego zadań „tylko z tego powodu, że niemożliwe jest znalezienie rozwiązania satysfakcjonującego składającego skargę”¹⁶⁹.

Z danych dotyczących działań, jakie podejmuje ERPO, wynika, że znaczny zakres interwencji stanowi sprawność i efektywność działania organów unijnych w zakresie dostępu do dokumentów¹⁷⁰. W latach 2021–2023 ponad ¼ wszystkich wszczętych przez ERPO dochodzeń „dotyczyła sposobu, w jaki instytucje UE rozpatrywały wnioski o publiczny dostęp do dokumentów”¹⁷¹. Również liczba takich spraw systematycznie wzrastała: ze średnio 45 skarg rocznie w latach 2014–2016, 83 skarg średniorocznie w latach 2017–2020, do średnio 129 skarg w każdym roku okresu 2021–2023¹⁷². Natomiast „średni czas potrzebny na osiągnięcie rezultatu” w latach 2021–2023 był na poziomie 83 dni roboczych, czyli trzy razy szybszy niż w 2016 r. (255 dni roboczych)¹⁷³. Wpływ na to miało wprowadzenie przez ERPO przyspieszonej procedury w 2018 r., co

168 Wyrok Trybunału z dnia 23 marca 2004 r. w sprawie C-234/02 P ERPO/Lamberts, pkt 82.

169 Ibidem.

170 Raporty (sprawozdania) roczne ERPO [online:] <https://www.ombudsman.europa.eu/pl/our-strategy/annual-reports> [dostęp: 31.12.2024].

171 Przegląd prac Rzecznika Praw Obywatelskich w dziedzinie publicznego dostępu do dokumentów za lata 2021–2023, 25.04.2024, s. 8 [online:] https://www.ombudsman.europa.eu/pl/publication/pl/185485#_ftn14 [dostęp: 31.12.2024].

172 Ibidem, s. 5.

173 Ibidem, s. 10. Dla porównania poniżej wskazano przykładowe czasy trwania postępowań z wniosku o dostęp do dokumentów:

1. Wniosek o dostęp do dokumentów (Patrick Breyer):
 - postępowanie przed instytucją: 5.11.2018 – wniosek; 17.01.2019 – decyzja o odmowie dostępu do niektórych wnioskowanych dokumentów;
 - postępowanie sądowe: 15.03.2019 – skarga do Sądu o stwierdzenie nieważności decyzji; 7.09.2023 – wyrok Trybunału w sprawie C-135/22 P, oddalający odwołanie P. Breyer od wyroku Sądu w sprawie T-158/19.
2. Wniosek o dostęp do dokumentu (Laurent Pech):
 - postępowanie przed instytucją: 30.10.2018 – wniosek; 12.02.2019 – decyzja Rady UE o odmowie pełnego dostępu do dokumentu;
 - postępowanie sądowe: 15.04.2019 – skarga do Sądu o stwierdzenie nieważności decyzji; 21.04.2021 – wyrok Sądu uchylający decyzję Rady UE w sprawie T-252/19 L. Pech; 2.07.2021 – odwołanie Rady UE od wyroku Sądu w sprawie T-252/19; 8.06.2023 – wyrok Trybunału oddalający odwołanie Rady UE w sprawie C-408/21 P L. Pech.

Emily O'Reilly (ERPO) uzasadniła znaczeniem, jakie do udostępniania informacji ma szybkość tego procesu¹⁷⁴.

O słuszności podejścia ERPO i większym zainteresowaniu obywateli uzyskaniem wsparcia w drodze działań tego organu świadczy też porównanie prowadzonych przez niego postępowań oraz skarg wnoszonych do TSUE. Wśród skarg kierowanych do ERPO w latach 2021–2023 większość (239) odnosiła się do działań KE, która otrzymywała „największą liczbę wniosków o dostęp”¹⁷⁵. Zgodnie ze sprawozdaniem KE¹⁷⁶ liczba wstępnych wniosków o dostęp do dokumentów w 2023 r. wyniosła 7274, a ponownych wniosków – 599 (co w porównaniu z rokiem wcześniejszym stanowiło wzrost o ponad 43%). Na podstawie rozporządzenia 1049/2001 na wstępne wnioski KE udzieliła 6469 odpowiedzi, a na ponowne wnioski – 366. W odniesieniu do działań KE, w których dostęp do dokumentów był elementem skargi do ERPO, w 2023 r. ERPO wszczął dochodzenia w 96 nowych sprawach. W tym też okresie ERPO zamknął 78 spraw, w których niewłaściwe administrowanie zostało stwierdzone w 13 sprawach, a w 65 sprawach doszło do zamknięcia dochodzenia (bez wskazania na zasadność dokonania zmian). Natomiast do unijnych sądów w 2023 r. wniesiono 19 spraw w związku z decyzjami KE dotyczącymi prawa dostępu do dokumentów, wydanymi na podstawie rozporządzenia 1049/2001 (w 2022 r. było to 11 spraw), przy czym 15 z nich dotyczyło skarg wniesionych do Sądu, a do Trybunału Sprawiedliwości wniesiono 4 odwołania od orzeczeń Sądu. TSUE oddalił odwołanie w 3 sprawach, a w 1 częściowo uchylił wyrok Sądu. W 2023 r. Sąd wydał 14 orzeczeń w postępowaniach

174 *Ombudsman launches 'fast-track' complaint procedure for access to documents*, press release no. 3/2018, 20.02.2018, wypowiedź Emily O'Reilly (ERPO): „Citizens need to try access documents while they are still relevant. Information delayed is information denied” [online:] <https://www.ombudsman.europa.eu/en/press-release/en/89910> [dostęp: 31.12.2024].

175 Przegląd prac Rzecznika Praw Obywatelskich w dziedzinie publicznego dostępu do dokumentów za lata 2021–2023, 25.04.2024, s. 6–7 [online:] https://www.ombudsman.europa.eu/pl/publication/pl/185485#_ftn14 [dostęp: 31.12.2024].

176 Sprawozdanie Komisji Europejskiej na temat stosowania w 2023 r. rozporządzenia (WE) nr 1049/2001 w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji, COM/2024/266, s. 2, 4–5, 9, 11 [online:] https://commission.europa.eu/publications/annual-reports-commission-application-regulation-10492001_en?prefLang=pl [dostęp: 31.12.2024].

dotyczących dostępu do dokumentów, w których KE była stroną, i tylko w jednym przypadku orzekł nieważność decyzji KE. Wynika z tego, że liczba wnoszonych skarg do ERPO oraz liczba stwierdzonych przez ERPO przypadków niewłaściwego administrowania jest wyższa niż liczba spraw, w których TSUE stwierdził nieważność decyzji KE.

W 2023 r. ERPO prowadził też postępowanie strategiczne wobec KE, dotyczące czasu rozpatrywania wniosków o publiczny dostęp do dokumentów¹⁷⁷. ERPO zwrócił uwagę na ciągle pogarszającą się praktykę KE w tym zakresie, gdyż w 2020 r. ERPO wszczął 13 dochodzeń odnoszących się do zwłoki KE w rozpatrywaniu wniosków o dostęp do dokumentów, w 2021 r. – 22, w 2022 r. – 35, a w 2023 r., tylko do września – 54¹⁷⁸. W ramach dochodzenia ERPO ustalił, że „w 2021 r. 85% decyzji w sprawie wniosków potwierdzających było opóźnionych, przy czym ponad 60% z nich rozpatrywano ponaddwukrotnie dłużej, niż przewidują przepisy”¹⁷⁹. W konsekwencji ERPO uznał, że „systemowe i znaczne opóźnienia w rozpatrywaniu przez Komisję wniosków o publiczny dostęp do dokumentów stanowi niewłaściwe administrowanie”¹⁸⁰. Równocześnie ERPO zdecydował się skierować do PE sprawozdanie specjalne w tej sprawie¹⁸¹. W ramach sugestii kierowanych do KE, ERPO podkreślił konieczność podejmowania prób „przewidywania obszarów polityki/tematów, które mogą wzbudzać szczególne zainteresowanie opinii publicznej”¹⁸², a także zaproponował, aby KE na każdym etapie postępowania „otwarcie

177 Sprawozdanie specjalne Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich na temat postępowania strategicznego dotyczącego czasu rozpatrywania przez Komisję Europejską wniosków o publiczny dostęp do dokumentów (OI/2/2022/OAM) [online:] <https://www.ombudsman.europa.eu/pl/special-report/pl/175425> [dostęp: 31.12.2024].

178 Ibidem, pkt 24.

179 Ibidem, pkt 12.

180 Decyzja w sprawie terminu rozpatrywania przez Komisję Europejską wniosków o publiczny dostęp do dokumentów (dochodzenie strategiczne OI/2/2022/OAM), 18.09.2023 [online:] <https://www.ombudsman.europa.eu/en/decision/pl/175321> [dostęp: 31.12.2024].

181 Ibidem.

182 Sprawozdanie specjalne Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich na temat postępowania strategicznego..., op. cit., pkt 15.

i konstruktywnie”¹⁸³ współpracowała z wnioskującymi o dostęp do dokumentów, w tym też już na wstępie dokonywała oceny ewentualnej konieczności przeprowadzenia zewnętrznych konsultacji oraz dążyła „do uzyskania wyjaśnień od wnioskodawców w ciągu kilku dni od zarejestrowania wniosku”¹⁸⁴. W odpowiedzi na sprawozdanie specjalne ERPO w tej sprawie, PE przyjął rezolucję¹⁸⁵, w której m.in. poparł „opinię Rzecznika Praw Obywatelskich, że opóźnienie w dostępie oznacza w praktyce odmowę dostępu oraz że należy usprawnić procedury administracyjne, aby zapewnić obywatelom terminowy dostęp do dokumentów”¹⁸⁶, a także wezwał KE „do zlikwidowania systematycznych i znacznych opóźnień w rozpatrywaniu wniosków o publiczny dostęp do dokumentów”¹⁸⁷.

Podsumowanie

Realizacja prawa dostępu do dokumentów instytucji i organów unijnych opiera się na dwóch środkach zaradczych. W sytuacji nieuzyskania dostępu do wnioskowanych dokumentów możliwe jest skierowanie skargi do TSUE, celem stwierdzenia nieważności decyzji instytucji unijnej, albo skierowanie skargi do ERPO. W ramach środka zaradczego, którym jest skarga do ERPO, urząd ten nie tylko kontroluje wykonywanie i jakość realizowanych przez administrację zadań, ale także stwarza przestrzeń do dialogu między obywatelami a organami władzy publicznej,

183 Ibidem.

184 Ibidem.

185 Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 14 marca 2024 r. w sprawie czasu rozpatrywania przez Komisję Europejską wniosków o publiczny dostęp do dokumentów (2023/2941(RSP)), P9_TA(2024)0172 [online:] <https://www.ombudsman.europa.eu/pl/press-release/pl/175330>; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52024IP0172> [dostęp: 31.12.2024]. Z informacji podanych na stronie internetowej ERPO wynika, że dotychczas ERPO skierował do PE 21 sprawozdań specjalnych [online:] <https://www.ombudsman.europa.eu/pl/special-reports> [dostęp: 31.12.2024].

186 Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 14 marca 2024 r. w sprawie czasu rozpatrywania..., op. cit., pkt 7.

187 Ibidem, pkt 11 (zalecenia).

umożliwiają zmianę dotychczasowej praktyki organu, czy też wzmocnienie pozycji jednostki w dialogu z organami władzy.

Pomimo że nowe technologie zwiększają możliwości udziału obywateli w życiu publicznym, to równocześnie mogą stanowić narzędzie umożliwiające zniekształcanie wymiany informacji między obywatelami a organami władzy. Przy takich zjawiskach jak „postprawda” i „infokapla” nie są wystarczające „rutynowe techniki weryfikacji faktów”¹⁸⁸, dlatego tym bardziej nie można uznać za adekwatną jedynie formalnej kontroli przestrzegania zasad dostępu do dokumentów lub informacji publicznych. Na obecnym poziomie rozwoju technologii i demokratycznych form udziału obywateli w wykonywaniu władzy publicznej wydaje się, że gwarancja realizacji prawa dostępu do informacji publicznej nie powinna bazować tylko na zgodności działania organu z przepisami prawa, gdyż może to być niewystarczająca odpowiedź na potrzeby społeczeństwa w świecie opartym na wzrastającym dostępie do danych i szybkiej wymianie informacji.

W systemie prawa polskiego zasadę jawności wywodzi się z przepisów Konstytucji RP, opierając się głównie na art. 61 Konstytucji RP, który zawiera prawo dostępu do informacji¹⁸⁹. Artykuł 61 Konstytucji RP nie ogranicza się do wskazania samego prawa, ale określa jego podmiotowy i przedmiotowy zakres, choć rozwinięcia i uszczegółowienia tego prawa należy szukać w regulacjach ustawowych. Ustawa o dostępie do informacji publicznej reguluje aspekty techniczne i proceduralne udostępniania informacji publicznej, a zatem jawności życia publicznego w aspekcie formalnym¹⁹⁰. Na podstawie tej regulacji informacje publiczne udostępnia się co do zasady w Biuletynie Informacji Publicznej, ale też poprzez wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów i dostęp do materiałów dokumentujących te posiedzenia, a także na wnioski. W przypadku decyzji odmawiającej udostępnienia informacji publicznej zastosowanie

188 M. d’Ancona, *Postprawda*, Warszawa 2018, loc 1544 (e-book).

189 S. Osowski, B. Wilk, *Jawność jako zasada...*, op. cit., s. 27–34.

190 S. Czarnow, *Prawo do informacji publicznej w Polsce a wymogi prawa europejskiego*, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 4, s. 23–36.

znajdują przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego z dnia 14 czerwca 1960 r.¹⁹¹, a ewentualna skarga jest rozpatrywana przez sądy administracyjne w drodze przepisów Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi z dnia 30 sierpnia 2002 r.¹⁹² Nie przewidziano w tym zakresie mechanizmu pozasądowego umożliwiającego zwrócenie się do niezależnego podmiotu, który pośredniczyłby między organem a wnioskującym o dostęp do informacji publicznej. Z kolei w literaturze przedmiotowej zauważa się, że słabą stroną ustawy o dostępie do informacji publicznej jest brak środków „zapewniających przejrzystość i zrozumiałość udzielanej informacji (aspekt materialny jawności)”¹⁹³. Wskazuje się także na konieczność uwzględnienia w praktyce organów okoliczności, które nie podlegają bezpośrednio regulacji przepisów prawa, celem realizacji koncepcji „dobrego rządzenia”¹⁹⁴. Co prawda, w raporcie Najwyższej Izby Kontroli (NIK) z 2023 r.¹⁹⁵ podkreślono, że organy administracji rządowej, które podlegały kontroli, „większość obowiązków związanych z udostępnianiem informacji publicznej realizowały zgodnie z przepisami prawa i rzetelnie”¹⁹⁶. Pomimo to NIK zauważył, że „strony BIP części urzędów były prowadzone nierzetelnie, a poszczególne

191 Dz.U. z 2024 r. poz. 572.

192 Dz.U. z 2024 r. poz. 935.

193 S. Czarnow, *Prawo do informacji publicznej w Polsce...*, op. cit., s. 23–36.

194 A. Dobaczewska, *Jawność działania władz publicznych a stopień partycypacji społecznej w kreowaniu i realizacji zadań publicznych* [w:] T. Bąkowski (red.), *Organizacja administracji publicznej z perspektywy powierzanych jej zadań*, Warszawa 2015, s. 204 i nast.: „Oprócz samego faktu tworzenia publikatorów teleinformatycznych – Biuletynu Informacji Publicznej (art. 9 u.d.i.p.) i Centralnego Repozytorium Informacji Publicznej (art. 9a u.d.i.p.) – co najmniej równie istotna jest przejrzystość publikowanych informacji. Ułatwieniem byłoby faktyczne stworzenie biuletynu według jednolitego schematu – co sprzyjałoby przejrzystości działalności publicznej stanowiącej składową dobrego rządzenia”.

195 Informacja o wynikach kontroli pn. *Udostępnianie informacji publicznej przez jednostki administracji rządowej*, KAP.430.003.2022, Nr ewid. 156/2022/P/22/003/KAP, Departament Administracji Publicznej Najwyższej Izby Kontroli, 2023. Zob. *Po informację publiczną – z przeszkodami. Udostępnianie informacji publicznej przez jednostki administracji rządowej*, 24.04.2023 [online:] <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/udostepnianie-informacji-publicznej.html> [dostęp: 31.12.2024].

196 *Po informację publiczną – z przeszkodami. Udostępnianie informacji publicznej...*, op. cit. [online, dostęp: 31.12.2024].

Biuletyny różniły się między sobą¹⁹⁷, miały też miejsca opóźnienia w rozpatrywaniu wniosków¹⁹⁸. Dlatego w ocenie NIK nie było wystarczającego „nadzoru organów objętych kontrolą nad realizacją obowiązków związanych z udostępnianiem informacji publicznej”¹⁹⁹. Powyższe potwierdzają wartości wskaźnika „Wolność informacji – Prawo do informacji” zawartego w bazie EuroPAM²⁰⁰. W 2020 r. Polska osiągnęła jedynie 35 punktów (na 100) w ramach EuroPAM²⁰¹, natomiast Unia Europejska – 50 punktów²⁰².

W związku z powyższym warto podkreślić, że działania ERPO niewątpliwie wpisują się w cel, któremu służy prawo dostępu do informacji. Zakres tych działań nie tylko uzupełnia system sądowej kontroli realizacji tego prawa przez organy administracji, ale także umożliwia promowanie i rozwijanie dobrych praktyk administracyjnych w odniesieniu do dostępu do dokumentów. Środek zaradczy w postaci skargi do ERPO wydaje się stanowić dobry wzorzec gwarancji dla realizacji zasady transparentności i otwartości, a także odpowiedź na wyzwania współczesnego społeczeństwa informacyjnego.

197 Ibidem.

198 Ibidem.

199 Ibidem. Podobne stanowisko NIK zawarto w wynikach kontroli prowadzonych w początkowym okresie obowiązywania ustawy o dostępie do informacji publicznej. Zob. *Informacja o wynikach kontroli wywiązywania się wojewodów i jednostek samorządu terytorialnego z obowiązku udostępniania informacji publicznej*, NIK 2006 (Nr ewid.154/2006/P05121/LBI), s. 5: „Nie stworzono warunków prawnych i organizacyjnych umożliwiających pełne urzeczywistnienie jawności życia publicznego” (informacja NIK wskazywana za: S. Czarnow, *Prawo do informacji publicznej w Polsce...*, op. cit., s. 23–36.)

200 Baza danych EuroPAM jest skonstruowana w oparciu o wskaźniki dotyczące: ujawniania informacji finansowych, ograniczeń dotyczących konfliktu interesów i wolności informacji, a także zamówień publicznych. EuroPAM jest częścią unijnego projektu cyfrowego sygnalizowania nieprawidłowości i stanowi pogłębienie inicjatywy Banku Światowego (Public Accountability Mechanisms Initiative, PAM). Zob. [online:] <https://www.europam.eu/index.php?module=about> [dostęp: 31.12.2024].

201 Wynik tego wskaźnika dla Polski się obniżył od czasu jego pierwszej publikacji w 2012 r., gdy wyniósł 57 pkt [online:] <https://www.europam.eu/index.php?module=overview> [dostęp: 31.12.2024].

202 Ibidem.

Bibliografia

- Avtonomov A., *Activities of the European Ombudsman under the Charter of Fundamental Rights: Promoting Good Administration through Human Rights Compliance*, „MDPI. Laws” 2021, nr 10.
- Cadeddu S., *The proceedings of the European Ombudsman*, „L & Contemp. Probs” 2004, nr 68.
- Castells M., *Sieci oburzenia i nadziei. Ruch społeczne w erze internetu*, Warszawa 2013.
- Czarnow S., *Prawo do informacji publicznej w Polsce a wymogi prawa europejskiego*, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 4.
- d’Ancona M., *Postprawda*, Warszawa 2018.
- Demirel D., *The Role of the European Ombudsman in Good Administration*, „Politics, Economics and Administrative Sciences Journal of Kirsehir Ahi Evran University” 2021, vol. 5, nr 2.
- Dobaczewska A., *Jawność działania władz publicznych a stopień partycypacji społecznej w kreowaniu i realizacji zadań publicznych* [w:] T. Bąkowski (red.), *Organizacja administracji publicznej z perspektywy powierzanych jej zadań*, Warszawa 2015.
- Fisher M., *W trybach chaosu. Jak media społecznościowe przeprogramowują nasze umysły i nasz świat*, Kraków 2023.
- Harari Y.N., *21 lekcji na XXI wiek*, Kraków 2018.
- Harasimiuk D.E., Szustakiewicz P., *Dostęp do dokumentów wytworzonych przez organy Unii Europejskiej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2021, nr 10.
- Kędzior A., *Jawność i transparentność postępowania administracyjnego*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2018, nr 1.
- Hofmann H.C.H., *Chapter 1: The developing role of the European Ombudsman* [w:] H.C.H. Hofmann, J. Ziller, *Accountability in the EU. The Role of the European Ombudsman*, 2017.
- Hryniewicka-Filipkowska W., *Prawo do dobrej administracji w polskim systemie wdrażania funduszy Unii Europejskiej. Teoria i praktyka*, Białystok 2015.

- Izdebski H., *Maladministration a zasada i prawo do dobrej administracji* [w:] K. Małyś-Sulińska, M. Spyra, A. Szumański (red.), *W poszukiwaniu dobrego prawa. Księga Jubileuszowa Profesora Mirosława Steca. Tom I. Perspektywa publicznoprawna*, Warszawa 2022.
- Jackiewicz A., *Prawo do dobrej administracji w świetle Karty Praw Podstawowych*, Państwo i Prawo 2003, nr 7.
- Jaśkowska M., *Prawo do prawdy w prawie administracyjnym i potrzeba poszerzenia ustawowego zakresu jego ochrony w czasach postprawdy*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2023, nr 10.
- Jaśkowski M., *Pojęcie sądowej kontroli administracji, kontrola sądowa a nadzór* [w:] idem, *Sądowa kontrola legalności aktów administracyjnych Unii Europejskiej*, Warszawa 2016.
- Jaśkowski M., *Sądy wspólnotowe jako sądy administracyjne*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2001, nr 1.
- Kotanidis S., *The European Ombudsman: Reflections on the role and its potential. In-depth analysis*, European Parliamentary Research Service, 2018 [online:] [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_IDA\(2018\)630282](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_IDA(2018)630282) [dostęp: 31.12.2024].
- Kowalik-Bańczyk K., *Środki przysługujące wnioskodawcy w razie odmowy udzielenia dostępu do dokumentów. Środki odwoławcze* [w:] D. Miąsik, N. Półtorak, A. Wróbel (red.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. 1, Warszawa 2012.
- Opaliński B., *Dostęp do informacji publicznej jako emanacja zasady jawności życia publicznego*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2019, nr 7–8.
- Osowski S., Wilk B., *Jawność jako zasada demokratycznego państwa prawa*, „Krajowa Rada Sądownictwa” 2016, nr 4.
- Przybysz P., *Administracja partycypacyjna* [w:] idem, *Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2020.
- Safjan M., Bosek L. (red.), *Konstytucja RP. Komentarz*, Warszawa 2016.
- Schick N., *Deep Fakes and the Infocalypse: What You Urgently Need To Know*, Monoray 2020.
- Skibińska E., *Europejski Trybunał Sprawiedliwości. Kompetencje Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Sądy Wspólnotowe* [w:] A. Wróbel

- (red.), *Wprowadzenie do prawa Wspólnot Europejskich (Unii Europejskiej)*, Zakamycze 2002.
- Słapczyński T., *Aktualność pojęcia prawa do dobrej administracji i jego skuteczność. Prawo do dobrej administracji* [w:] W. Jakimowicz (red.), *Aktualność pojęć prawa administracyjnego*, Warszawa 2021.
- Spoerer M., More O’Ferrall R., *The European Ombudsman’s role in access to documents*, „ERA Forum” 2022, nr 23.
- Tsadiras A., *Maladministration and life beyond legality: The European Ombudsman’s paradigm*, „International Review of Law” 2015, nr 11.
- Wasilewski A., *Prawo dostępu do dokumentów instytucji Unii Europejskiej*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2006, nr 11.
- Wróblewska P., *Zasada jawności działań administracji a prawo dostępu do dokumentów wewnętrznych na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2016, nr 5.
- Zimmermann J., *Dobra administracja* [w:] idem, *Alfabet prawa administracyjnego*, Warszawa 2022.

MATEUSZ KUPIEC

ORCID 0000-0001-7280-8955

PRAWO DO UZYSKANIA WYJAŚNIENIA NA TEMAT PROCEDURY PODEJMOWANIA DECYZJI PRZY UŻYCIU SYSTEMÓW AI W ŚWIELE AI ACT I RODO

DOI 10.26399/978-83-66723-91-7/m.kupiec

Wprowadzenie

W ostatnich latach wyraźnie rośnie zastosowanie systemów AI w administracji publicznej. Wprowadzanie tego typu rozwiązań do codziennego funkcjonowania urzędów pozwala zwiększyć efektywność, szybkość i precyzję działań, zwłaszcza w zakresie podejmowania decyzji w indywidualnych sprawach obywateli. Wskazuje się bowiem, że częściowe lub całkowite oparcie procesów decyzyjnych w administracji publicznej na wynikach działania algorytmów może pomóc w ograniczaniu typowo ludzkich błędów wynikających ze stereotypów lub skrótów myślowych. Urzędnicy, rozstrzygając w imieniu organu indywidualne sprawy, działają w warunkach tzw. ograniczonej racjonalności (*bounded rationality*)¹, spowodowanej niepełnością posiadanych informacji i oceną stanu faktycznego sprawy według chwili wydania decyzji administracyjnej, w znacznym stopniu powielają wypracowane wcześniej sposoby kojarzenia i dedukcji, dokonując przyporządkowania stanu faktycznego do normy prawnej². Tymczasem system AI, opierając się na wcześniej zdefiniowanych modelach wnioskowania statystycznego i obszernej bazie

¹ G. Wheeler, *Bounded Rationality* [w:] E.N. Zalta, U. Nodelman (red.), *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*, 2024 [online:] <https://plato.stanford.edu/archives/win2024/entries/bounded-rationality> [dostęp: 17.06.2025].

² F. Filgueiras, *New Pythias of public administration: ambiguity and choice in AI systems as challenges for governance*, "AI & Soc." 2022, nr 37, s. 1476.

danych, może – przynajmniej w teorii – zapewnić bardziej obiektywną ocenę sytuacji faktycznej jednostki. Warto jednak spojrzeć na wdrażanie systemów AI w administracji publicznej z szerszej perspektywy. Systemy AI „uczące się” na podstawie historycznych danych mogą bowiem utrwalać istniejące uprzedzenia lub przywileje określonych grup, jeśli dane wyjściowe odzwierciedlają niepożądane i dyskryminujące założenia³. Przykładowo, system AI wspierający swoimi rekomendacjami proces wydawania decyzji w sprawach dotyczących świadczeń socjalnych może generować swoje zalecenia na podstawie istniejących w przeszłości stereotypów dotyczących danej grupy lub regionu. W rezultacie istnieje ryzyko, że obietnica „neutralnej administracji publicznej opartej o działanie algorytmu” może ustąpić miejsca administracji publicznej z „wbudowaną dyskryminacją”⁴.

W kontekście postępującej automatyzacji i coraz większej roli systemów AI w podejmowaniu decyzji szczególnego znaczenia nabiera tytułowe „prawo do uzyskania wyjaśnień na temat procedury podejmowania decyzji w indywidualnej sprawie przy użyciu systemów AI”. Każdy, wobec kogo wydano decyzję wpływającą na jego sytuację faktyczną lub prawną, powinien mieć możliwość zrozumienia procesu, który do tej decyzji doprowadził. Kluczowe znaczenie ma zatem zapewnienie skutecznych środków prawnych, które pozwoliłyby osobom, których dotyczą decyzje oparte na wynikach generowanych przez systemy AI, przynajmniej częściowo „odsłonić” logikę działania algorytmu i jego znaczenie w procesie rozstrzygania o ich sytuacji faktycznej lub prawnej. Unijny prawodawca dostrzegł potrzebę zagwarantowania osobom, na które systemy AI oddziałują, możliwości uzyskania od podmiotów stosujących AI informacji o roli i głównych elementach decyzji wygenerowanej za pomocą

³ M. Janssen, M. Hartog, R. Matheus, A.Yi Ding, G. Kuk, *Will Algorithms Blind People? The Effect of Explainable AI and Decision-Makers' Experience on AI-supported Decision-Making in Government*, „Social Science Computer Review” 2022, nr 40(2), s. 481.

⁴ S. Alon-Barkat, M. Busuioc, *Human – AI Interactions in Public Sector Decision Making: “Automation Bias” and “Selective Adherence” to Algorithmic Advice*, „Journal of Public Administration Research and Theory” 2023, nr 33(1), s. 153–154.

takiego systemu. Zgodnie z art. 86 AI Act⁵ każda osoba, której dotyczy decyzja oparta na wynikach systemu AI wysokiego ryzyka⁶ (wymienionego w załączniku III do AI Act, z wyłączeniem systemów wskazanych w pkt 2 tego załącznika), wywołująca skutki prawne lub w podobny sposób znacząco wpływająca na jej sytuację – gdy osoba ta uznaje, że decyzja ma niepożądany wpływ na jej zdrowie, bezpieczeństwo lub prawa podstawowe – ma prawo uzyskania od podmiotu stosującego system AI jasnego i merytorycznego wyjaśnienia roli tego systemu w procedurze decyzyjnej oraz głównych elementów podjętej decyzji. Znaczenie wspomnianego prawa bywa jednak kwestionowane, ponieważ stosuje się je wyłącznie w takim zakresie, w jakim nie zostało ono inaczej uregulowane w prawie Unii (art. 86 ust. 3 AI Act)⁷. Wskazuje się przy tym, że przepisy

5 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1689 z dnia 13 czerwca 2024 r. w sprawie ustanowienia zharmonizowanych przepisów dotyczących sztucznej inteligencji oraz zmiany rozporządzeń (WE) nr 300/2008, (UE) nr 167/2013, (UE) nr 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 i (UE) 2019/2144 oraz dyrektyw 2014/90/UE, (UE) 2016/797 i (UE) 2020/1828 (akt w sprawie sztucznej inteligencji). Tekst mający znaczenie dla EOG (Dz.U.UE.L. z 2024 r. poz. 1689), dalej: AI Act.

6 Art. 86 AI Act stosuje się zatem do decyzji podejmowanych z wykorzystaniem wyników wygenerowanych przez systemy AI wykorzystane w którymkolwiek z poniższych obszarów: biometria, w zakresie, w jakim jej stosowanie jest dozwolone na podstawie odpowiednich przepisów prawa Unii lub prawa krajowego; kształcenie i szkolenie zawodowe; zatrudnienie, zarządzanie pracownikami i dostęp do samozatrudnienia; dostęp do podstawowych usług prywatnych oraz podstawowych usług i świadczeń publicznych, a także korzystanie z nich; ściganie przestępstw, w zakresie, w jakim wykorzystywanie przedmiotowych systemów jest dozwolone na podstawie odpowiednich przepisów prawa Unii lub prawa krajowego; zarządzanie migracją, azylem i kontrolą graniczną, w zakresie, w jakim wykorzystywanie przedmiotowych systemów jest dozwolone na podstawie odpowiednich przepisów prawa Unii lub prawa krajowego; sprawowanie wymiaru sprawiedliwości i procesy demokratyczne (pkt 1 i pkt 3–8 Załącznika 3 do AI Act). Art. 86 ust. 1 AI nie dotyczy natomiast decyzji podejmowanych z wykorzystaniem wyników działania systemów AI przeznaczonych do wykorzystywania jako związanych z bezpieczeństwem elementy procesów zarządzania krytyczną infrastrukturą cyfrową, ruchem drogowym i procesów ich działania lub zaopatrzenia w wodę, gaz, ciepło lub energię elektryczną – uzasadnienie dla wyłączenia akurat tej kategorii systemów z zakresu stosowania art. 86 AI Act jest niejasne i nie wynika ani z przepisów rozporządzenia, ani z treści jego preambuły.

7 K. Kelder, *On the Relative Importance of the AI Act Right to Explanation* [online:] <https://digi-con.org/on-the-relative-importance-of-the-ai-act-right-to-explanation/> [dostęp: 17.06.2025].

RODO⁸ już przewidują podobne uprawnienie w kontekście przetwarzania danych osobowych na potrzeby w pełni zautomatyzowanego podejmowania decyzji. Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie zakresu uprawnień informacyjnych przysługujących osobom fizycznym w świetle przepisów AI Act oraz RODO, a także dokonanie oceny, czy środki prawne przewidziane w obu rozporządzeniach umożliwiają jednostce skuteczne uzyskanie informacji na temat procedur podejmowania decyzji przy wykorzystaniu systemów sztucznej inteligencji.

„Wyjaśnialność” działania systemu AI i podejmowanych przez niego decyzji

Przed przystąpieniem do analizy przepisów AI Act i RODO dotyczących prawa do uzyskania wyjaśnienia na temat procedury podejmowania decyzji w indywidualnej sprawie przy użyciu systemów AI, w pierwszej kolejności należy przedstawić, na czym polega wyjaśnialność działania systemu AI i podejmowanych przez niego decyzji. Pojęcie wyjaśnialnej sztucznej inteligencji (*explainable AI*, *XAI*) odnosi się do zdolności systemów AI do formułowania zrozumiałych i przejrzystych wyjaśnień dotyczących podejmowanych decyzji oraz podejmowanych działań, co pozwala na lepsze zrozumienie mechanizmów ich funkcjonowania przez podmioty stosujące systemy AI lub osoby, na które AI ma wpływ⁹. Wyróżnia się dwa główne podejścia: modele samoobjaśnialne (*self explainable models*), w których wyjaśnialność działania systemu jest integralnym elementem jego konstrukcji, oraz wyjaśnienia *post hoc*, które polegają na analizie i tłumaczeniu działania systemu po zaobserwowaniu jego

⁸ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz.U.UE.L. z 2016 r. Nr 119, s. 1 z późn. zm.), dalej: RODO.

⁹ EDPS, *Tech Dispatch on Explainable Artificial Intelligence*, s. 3 oraz 7–8 [online:] https://www.edps.europa.eu/system/files/2023-11/23-11-16_techdispatch_xai_en.pdf [dostęp: 17.06.2025].

zachowania¹⁰ (np. wygenerowaniu określonej rekomendacji). W praktyce zapewnienie wyjaśnialności wyników działania systemów AI stanowi istotne wyzwanie, ponieważ brak standardowych metod oceny interpretacji procesu decyzyjnego systemu AI uniemożliwia jednoznaczne określenie, czy dostarczone informacje odzwierciedlają rzeczywisty proces decyzyjny modelu, co dodatkowo utrudnia ich praktyczną weryfikację¹¹. Zapewnienie wyjaśnialności działania systemów AI stanowi wyzwanie, ponieważ wyjaśnienia decyzji algorytmicznych muszą uwzględniać indywidualny kontekst, w którym system AI wygenerował daną decyzję lub rekomendację co do podjęcia decyzji. Sprawia to, że trudno stworzyć uniwersalne i zrozumiałe przedstawienie procesu decyzyjnego z udziałem systemu AI¹².

Prawo do uzyskania wyjaśnienia na temat procedury podejmowania decyzji w indywidualnej sprawie przy użyciu systemów AI w świetle AI Act

Przepis art. 86 AI Act nakłada na podmioty stosujące niektóre systemy AI wysokiego ryzyka obowiązek przekazania jasnego i merytorycznego wyjaśnienia roli tego systemu AI w procedurze podejmowania decyzji oraz głównych elementów podjętej decyzji osobie, na którą AI ma wpływ, jeżeli decyzja wywołuje skutki prawne lub w podobny sposób oddziałuje na tę osobę na tyle znacząco, że uważa ona, iż ma to niepożądany wpływ na jej zdrowie, bezpieczeństwo lub prawa podstawowe. Jak wynika z motywu 95 AI Act, unijny prawodawca nałożył obowiązek

¹⁰ Ibidem.

¹¹ C. Panigutti, R. Hamon, I. Hupont, D. Fernandez Llorca, D. Fano Yela, H. Junklewitz, S. Scalzo, G. Mazzini, I. Sanchez, J. Soler Garrido, E. Gomez, *The role of explainable AI in the context of the AI Act. Proceedings of the 2023 ACM Conference on Fairness, Accountability, and Transparency*, Association for Computing Machinery, New York, s. 1142–1143 [online:] <https://doi.org/10.1145/3593013.3594069> [dostęp: 19.01.2025].

¹² H. De Bruijn, M. Warnier, M. Janssen, *The perils and pitfalls of explainable AI: Strategies for explaining algorithmic decision-making*, "Government Information Quarterly" 2022, nr 39(2), s. 5.

udzielania na żądanie wyjaśnień dotyczących procedury podejmowania decyzji w indywidualnych sprawach z wykorzystaniem systemów AI wyłącznie na podmioty stosujące, uznając, że to właśnie one, najlepiej znające specyficzny kontekst działania systemów, odgrywają kluczową rolę w identyfikacji potencjalnych, wcześniej pominiętych zagrożeń oraz w zapewnieniu ochrony praw podstawowych, szczególnie w odniesieniu do osób i grup wrażliwych, na które systemy te mogą wywierać wpływ. Zgodnie z art. 3 pkt 4 AI Act „podmiot stosujący” oznacza osobę fizyczną lub prawną, organ publiczny, agencję lub inny podmiot, które wykorzystują system AI, sprawując nad nim kontrolę, z wyjątkiem sytuacji, gdy system AI jest wykorzystywany w ramach osobistej działalności pozazawodowej. Przesłanka „wykorzystywania systemu AI i sprawowania nad nim kontroli” oznacza, że podmiotami stosującymi będą tylko te podmioty, które faktycznie decydują o celach i sposobach użycia systemu i ponoszą za to odpowiedzialność¹³. Innymi słowy, muszą one nie tylko aktywnie korzystać z wyników wygenerowanych przez system, lecz także ponosić ryzyko i koszty związane z eksploatacją systemu. Wyjaśnień dotyczących procedury podejmowania decyzji w indywidualnej sprawie z wykorzystaniem systemów AI mogą żądać wszystkie osoby, na które te systemy wywierają wpływ, pod warunkiem że decyzja została podjęta na podstawie wyników systemu AI wysokiego ryzyka i wywołuje skutki prawne lub w inny sposób znacząco oddziałuje na tę osobę, w szczególności jeśli uznaje ona, że ma to niepożądany wpływ na jej zdrowie, bezpieczeństwo lub prawa podstawowe. W AI Act nie zawarto pojęcia osoby, na którą AI ma wpływ. Mając jednak na uwadze, że prawo do uzyskania wyjaśnień ma charakter środka ochrony prawnej, można uznać, iż pojęcie to obejmuje zarówno osoby fizyczne, jak i osoby prawne, których sytuacja prawna lub faktyczna jest w sposób bezpośredni lub pośredni kształtowana przez wyniki wygenerowane przez system AI. Artykuł 86 AI Act nie warunkuje stosowania prawa do uzyskania wyjaśnień od stopnia zaangażowania czynnika ludzkiego

13 C. Wendehorst, *Artikel 3: Begriffe* [w:] M. Martini, C. Wendehorst (red.), *KI-VO: Verordnung über Künstliche Intelligenz*, Monachium 2024, s. 166.

w proces podejmowania decyzji. Oznacza to, że uzyskania wyjaśnień na temat procedury podejmowania decyzji na podstawie AI Act będzie można żądać wobec każdego rozstrzygnięcia podjętego na podstawie wyników wygenerowanych przez systemy AI wysokiego ryzyka, niezależnie od tego, w jakim stopniu wykorzystano rezultaty wygenerowane przez ten system. Przykładowo, nawet jeżeli organ administracji publicznej będzie wykorzystywał treści wygenerowane przez system AI wysokiego ryzyka (np. rekomendacje, zalecenia) tylko w wąskim zakresie przy rozstrzyganiu indywidualnej sprawy jednostki, adresat aktu administracyjnego lub innej czynności (osoba, na którą AI ma wpływ) będzie mogła żądać od organu przekazania wyjaśnień, o których mowa w art. 86 AI Act. Przepis ten ma zastosowanie wyłącznie w sytuacji, gdy rozstrzygnięcie podjęte na podstawie działania systemu AI wywołuje skutki prawne lub w podobny sposób istotnie wpływa na sytuację osoby, której dotyczy, a osoba ta jest subiektywnie przekonana, że decyzja ta negatywnie oddziałuje na jej zdrowie, bezpieczeństwo lub prawa podstawowe. A zatem prawo do uzyskania wyjaśnień znajdzie potencjalnie zastosowanie do każdego aktu administracyjnego lub innej czynności organu, które powodują takie skutki, o ile w procesie ich wydawania wykorzystano wyniki wygenerowane przez system AI. Organ administracji publicznej jako podmiot stosujący system AI wysokiego ryzyka do podejmowania decyzji, zgodnie z art. 86 AI Act, musi w sposób jasny i zrozumiały wyjaśnić wnioskodawcy rolę, jaką odegrała AI w procedurze podejmowania decyzji oraz wskazać najważniejsze czynniki („główne elementy decyzji”), które doprowadziły do danego rozstrzygnięcia. Wydaje się, że unijny prawodawca wymaga poinformowania wnioskodawcy przede wszystkim o podstawie prawnej rozstrzygnięcia, a także o znaczeniu, jakie przypisano poszczególnym przesłankom (w tym wynikom wygenerowanym przez system AI), oraz wskazania, na jakim etapie są procedury, i w jakim zakresie skorzystano z systemu AI. Wyjaśnienie musi być sformułowane w sposób „jasny i merytoryczny”, co oznacza, że nie może być zbyt ogólne, czy niezrozumiałe; powinno natomiast dawać wnioskodawcy rzeczywistą możliwość skorzystania z jego

praw¹⁴. Choć nie jest wymagane ujawnianie pełnej „wewnętrznej logiki” działania, to jednak podmiot stosujący musi przekazać na tyle wyczerpujące wyjaśnienia, by wnioskodawca mógł zrozumieć kluczowe powody rozstrzygnięcia i ewentualnie zakwestionować jego zgodność z prawem¹⁵. Przykładowo, jeżeli wykorzystano system AI do podjęcia decyzji o przyznaniu osobie fizycznej świadczenia pielęgnacyjnego, adresat decyzji – po złożeniu wniosku o wyjaśnienia na podstawie art. 86 AI Act – będzie musiał zostać poinformowany o tym, na jakim etapie postępowania uwzględniono wyniki AI, jakie dane dotyczące wnioskodawcy były przetwarzane (np. wiek, stan zdrowia, stopień niepełnosprawności), jakie znaczenie przypisano poszczególnym treściom wygenerowanym przez AI oraz w jaki sposób zalecenia lub predykcje systemu wpłynęły na ostateczne rozstrzygnięcie o przyznaniu lub nieprzyznaniu mu świadczenia.

Prawo do uzyskania wyjaśnienia na temat procedury podejmowania decyzji w indywidualnej sprawie przy użyciu systemów AI w świetle RODO

Podmioty stosujące¹⁶ przetwarzające dane osobowe za pomocą systemów AI wysokiego ryzyka dla podjęcia określonego rozstrzygnięcia w sprawie osoby fizycznej, należy uznać za administratorów danych osobowych w rozumieniu art. 4 pkt 7 RODO, ponieważ to one – poprzez określenie celu, zakresu i trybu działania systemu – wyznaczają zasady i procedury przetwarzania danych osobowych, a tym samym decydują zarówno o tym, dlaczego dane są przetwarzane, jak i w jaki

¹⁴ M. Brkan, H.P. Vilfan, *Article 86. Right to Explanation of Individual Decision Making* [w:] C.N. Pehlivan, N. Forgó, P. Valcke (red.), *The EU Artificial Intelligence (AI) Act: A Commentary*, 2024, s. 1206–1208.

¹⁵ Ibidem.

¹⁶ Zgodnie z art. 3 pkt 4 AI Act „podmiot stosujący” oznacza osobę fizyczną lub prawną, organ publiczny, agencję lub inny podmiot, które wykorzystują system AI, nad którym sprawują kontrolę, z wyjątkiem sytuacji, gdy system AI jest wykorzystywany w ramach osobistej działalności pozazawodowej.

sposób przebiega ten proces w praktyce. W konsekwencji to na podmiotach stosujących spoczywa obowiązek realizacji praw podmiotów danych, o których mowa w rozdziale III RODO. Chociaż w świetle RODO istnienie prawa do uzyskania wyjaśnienia na temat procedury podejmowania decyzji w indywidualnej sprawie z wykorzystaniem systemów AI było przez długi czas przedmiotem debaty w piśmiennictwie¹⁷, sądy krajowe wskazują¹⁸, że takie uprawnienie osoby, której dane dotyczą, wynika pośrednio z prawa jednostki do uzyskania od administratora – na podstawie art. 15 ust. 1 lit. h RODO – informacji o zautomatyzowanym podejmowaniu decyzji, w tym o profilowaniu, o którym mowa w art. 22 ust. 1 i 4 RODO, oraz – przynajmniej w tych przypadkach – istotnych informacji o zasadach ich podejmowania, a także o znaczeniu i przewidywanych konsekwencjach takiego przetwarzania dla osoby, której te dane dotyczą. Grupa Robocza Art. 29¹⁹ w art. 29 wskazuje, że realizując prawa informacyjne podmiotu danych zagwarantowane w art. 15 ust. 1 lit. h RODO, administrator powinien przekazać osobie fizycznej wyczerpujące informacje, aby osoba, wobec której podjęto w pełni zautomatyzowaną decyzję, zrozumiała przyczyny określonego rozstrzygnięcia, w szczególności czynniki brane pod uwagę przy podejmowaniu decyzji oraz ich

17 S. Wachter, B. Mittelstadt, L. Floridi, *Why a Right to Explanation of Automated Decision-Making Does Not Exist in the General Data Protection Regulation*, "International Data Privacy Law" 2017, nr 7(2), s. 76–99.

18 Wyrok austriackiego Federalnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 czerwca 2023 r., W252 2246581-1/6E. W wyroku tym skład orzekający stwierdził, że art. 15 ust. 1 lit. h RODO przyznaje osobie, której dane dotyczą, prawo do uzyskania informacji: o kategoriach danych osobowych i znaczenia dla utworzenia profilu; w jaki sposób profil jest tworzony w sposób zautomatyzowany, ze szczególnym uwzględnieniem zastosowanej metody statystycznej; dlaczego profil jest istotny dla decyzji; w jaki sposób profil jest faktycznie wykorzystywany w kontekście decyzji. Podobnie wyrok Rechtbank Amsterdam z dnia 11 marca 2021 r., C/13/689705/HA RK 20-258.

19 Grupa Robocza Art. 29 (ang. Article 29 Working Party) była niezależnym europejskim organem doradczym, utworzonym na mocy art. 29 Dyrektywy 95/46/WE, który zrzeszał przedstawicieli krajowych organów ochrony danych, Europejskiego Inspektora Ochrony Danych oraz Komisji Europejskiej. Jej zadaniem było m.in. opiniowanie projektów aktów prawnych, interpretacja przepisów o ochronie danych oraz promowanie spójnego stosowania zasad prywatności w Unii Europejskiej. Z dniem 25 maja 2018 r., wraz z wejściem w życie RODO, została zastąpiona przez Europejską Radę Ochrony Danych (EROD).

„wagę” w całym procesie²⁰. Istnienie prawa do uzyskania wyjaśnień na temat procedury i zasad podejmowania w pełni zautomatyzowanych decyzji w świetle RODO zostało także jednoznacznie potwierdzone przez TSUE w wyroku w sprawie C-203/22²¹. Trybunał rozstrzygnął, że art. 15 ust. 1 lit. h RODO uprawnia podmiot danych do żądania od administratora, aby ten wyjaśnił mu, w drodze istotnych informacji oraz w zwięzłej, przejrzystej, zrozumiałej i łatwo dostępnej formie, procedurę i zasady konkretnie zastosowane do zautomatyzowanego wykorzystania dotyczących go danych osobowych w celu uzyskania określonego wyniku²². TSUE stwierdził, że realizacja prawa z art. 15 ust. 1 lit. h RODO nie może polegać jedynie na przekazaniu algorytmu ani technicznego opisu procesu decyzyjnego, ponieważ nie zapewniają one wystarczająco zrozumiałych i przejrzystych informacji²³. Osoba, której dane dotyczą, powinna móc zrozumieć na podstawie informacji otrzymanych od administratora, które dane osobowe i w jaki sposób zostały wykorzystane do uzyskania konkretnego wyniku. Trybunał uznał za spełniające ten standard tzw. wyjaśnienia wskazujące, jak zmiana danych wpłynęła by na rezultat decyzji²⁴ (tzw. wyjaśnienia kontrfaktyczne). Praktyczna użyteczność i wystarczalność wyjaśnień kontrfaktycznych jako sposobu realizacji prawa informacyjnego jednostki przewidzianego w art. 15 ust. 1 lit. h RODO przez organy administracji publicznej jest jednak ograniczona wyłącznie do automatycznych rozstrzygnięć w prostych, powtarzalnych sprawach (np. decyzja o odebraniu świadczenia socjalnego podejmowana na podstawie automatycznej weryfikacji danych dotychczasowego świadczeniobiorcy pochodzących z publicznych rejestrów względem ustawowych kryteriów). W takich przypadkach wyjaśnienia kontrfaktyczne polegają na wskazaniu wnioskodawcy, jakie

20 Grupa Robocza Art. 29, Wytyczne dotyczące zautomatyzowanego podejmowania decyzji w indywidualnych przypadkach i profilowania dla celów rozporządzenia 2016/679 (rev01), s. 21 [online:] https://www.edpb.europa.eu/system/files/2023-09/wp260rev01_pl.pdf [dostęp: 17.06.2025].

21 Wyrok TSUE z dnia 27 lutego 2025 r., C-203/22, CK przeciwko Dun & Bradstreet Austria GmbH i Magistrat der Stadt Wien, EU:C:2025:117

22 Ibidem, pkt 66.

23 Ibidem, pkt 59.

24 Ibidem, pkt 61–62.

inne informacje lub ich zmiana mogłyby skutkować odmiennym wynikiem decyzji, ponieważ pozwalają wnioskodawcy precyzyjnie zidentyfikować, które konkretnie informacje na jego temat były decydujące dla wyniku sprawy. W przypadkach, w których rozstrzygnięcie sprawy przez organ wymaga interpretacji pojęć nieostrych i podjęcia decyzji w ramach uznania administracyjnego, istotnym problemem staje się natomiast określenie, które zmiany w sytuacji osoby wnioskującej organ powinien wskazać jako te mogące prowadzić do innej decyzji. Nie jest też jasne, według jakich zasad organ powinien wybierać alternatywne warianty rozstrzygnięcia do przedstawiania wnioskodawcy, aby wyjaśnienia rzeczywiście pomogły mu zrozumieć sposób działania systemu. Przykładem może być postępowanie o wydanie pozwolenia na broń, w ramach którego właściwy organ Policji musi m.in. rozstrzygnąć, czy wnioskodawca nie stanowi zagrożenia dla siebie, porządku lub bezpieczeństwa publicznego²⁵, a więc dokonuje oceny na podstawie własnego uznania. Im bardziej złożony proces decyzyjny i im więcej uwzględnionych informacji na temat osoby fizycznej, tym większa jest liczba potencjalnych alternatywnych scenariuszy decyzyjnych, a arbitralne przedstawienie zainteresowanej osobie tylko niektórych z nich może prowadzić do zmniejszenia czytelności i zrozumiałości udzielonych wyjaśnień, co byłoby sprzeczne z *ratio legis* prawa dostępu do danych²⁶. Dlatego wyjaśnienia kontryfaktyczne powinny być – co do zasady – traktowane przez organy administracji publicznej jedynie jako narzędzie pomocnicze przy realizacji obowiązków informacyjnych wynikających z art. 15 ust. 1 lit. h RODO, z wyjątkiem sytuacji, gdy wniosek osoby fizycznej dotyczy zautomatyzowanego rozstrzygnięcia w prostej, powtarzalnej sprawie administracyjnej, w której rozstrzygnięcie opiera się wyłącznie na ocenie spełnienia przez jednostkę jednoznacznych i obiektywnych kryteriów przewidzianych w przepisach prawa.

25 Art. 10 Ustawy z dnia 21 maja 1999 r. o broni i amunicji (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 485).

26 Podobnie P. Hense, E. Niekrenz, *Recht auf individuelle Erläuterung automatisierter Entscheidungen und Geschäftsgeheimnisschutz*, „Künstliche Intelligenz und Recht” 2025, nr 6, s. 243.

W praktyce administracji publicznej kontrfaktyczne wyjaśnienia powinny być zatem najczęściej stosowane łącznie z innymi metodami, takimi jak jasne przedstawienie najważniejszych danych wejściowych oraz zasad działania algorytmu, a także wizualizacje przebiegu procesu decyzyjnego (np. wykresy wpływu poszczególnych informacji na temat adresata decyzji, którymi dysponował organ, na wynik zautomatyzowanego przetwarzania danych). Takie podejście wzmacnia przejrzystość działań organów i rzeczywistą ochronę praw osób fizycznych w postępowaniach administracyjnych. *De lege ferenda* w związku z wyrokiem TSUE w sprawie C-203/22 i przedstawionymi powyżej wątpliwościami co do praktycznego zastosowania wyjaśnień kontrfaktycznych zasadne wydaje się, aby Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych opracował i wydał szczegółowe wytyczne dotyczące realizacji prawa do uzyskania wyjaśnień, o którym mowa w art. 15 ust. 1 lit. h RODO, przez organy administracji publicznej w Polsce. W szczególności wytyczne te powinny precyzować, w jaki sposób przedstawiać osobom fizycznym (adresatom decyzji) zrozumiałe i przejrzyste wyjaśnienia mechanizmów zautomatyzowanego podejmowania decyzji, a także kiedy i w jakiej formie stosować wyjaśnienia kontrfaktyczne jako uzupełniający instrument informacyjny.

W świetle wyroku TSUE w sprawie C-203/22 oraz ze względu na przyjęcie w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału²⁷ szerokiej wykładni pojęcia „decyzji” w rozumieniu art. 22 RODO i objęcia nim rezultatów zautomatyzowanych czynności przygotowawczych w ramach wieloetapowych procesów decyzyjnych, które przesądzają o ostatecznym rozstrzygnięciu²⁸ kluczowe staje się pytanie o relację między prawem do uzyskania wyjaśnienia na temat procedury podejmowania decyzji w indywidualnej sprawie przewidzianym w art. 86 AI Act a uprawnieniem osoby fizycznej do uzyskania wyjaśnień na temat zasad w pełni

27 Wyrok TS z dnia 7 grudnia 2023 r., C-634/21, OQ przeciwko Land Hessen przy udziale: SCHUFA Holding AG, EU:C:2023:957.

28 M. Kupiec, *Nowe spojrzenie na zautomatyzowane podejmowanie decyzji w rozumieniu art. 22 RODO – glosa do wyroku Trybunału Sprawiedliwości z 7.12.2023 r., C-634/21, OQ przeciwko Land Hessen przy udziale: SCHUFA Holding AG*, EPS 2024, nr 3, s. 33-39.

zautomatyzowanego podejmowania decyzji w zakresie przewidzianym w art. 15 ust. 1 lit. h. RODO. Podmioty stosujące, w tym organy administracji publicznej, mogą bowiem wykorzystywać zalecenia lub rekomendacje wygenerowane przez systemy AI w wyniku profilowania osób fizycznych nie tylko na etapie podejmowania ostatecznych decyzji, lecz również na wcześniejszych etapach procesu decyzyjnego – jako narzędzie wspierające działania człowieka, np. w celu ustalenia priorytetu rozpatrywania spraw lub wstępnej identyfikacji przypadków wymagających pilniejszej interwencji²⁹. Jeżeli bowiem przyjąć, że prawo osoby fizycznej do uzyskania wyjaśnień dotyczących procedury decyzyjnej z wykorzystaniem systemu AI wysokiego ryzyka w zakresie przewidzianym w AI Act wynika już z art. 15 ust. 1 lit. h RODO, to – ze względu na subsydiarny charakter uprawnienia przewidzianego w art. 86 ust. 1 AI Act³⁰ – w sytuacji gdy dana decyzja podjęta z wykorzystaniem wyników systemów AI wysokiego ryzyka spełniałaby przesłanki w pełni zautomatyzowanego podejmowania decyzji w rozumieniu art. 22 RODO, obowiązek udzielenia wyjaśnień na wniosek osoby, której dane dotyczą, ciążyłby na administratorze na gruncie RODO, a nie AI Act. Celem niniejszego opracowania nie jest szczegółowa analiza relacji pomiędzy art. 15 ust. 1 lit. h RODO a art. 86 AI Act; należy jednak podkreślić, że problem ten ma istotne znaczenie praktyczne dla administratorów i adresatów zautomatyzowanych decyzji. AI Act, w przeciwieństwie do

29 Systemy, o których mowa w załączniku III do AI Act (np. systemy AI przeznaczone do wykorzystywania przez organy publiczne lub w imieniu organów publicznych w celu oceny kwalifikowalności osób fizycznych do podstawowych świadczeń i usług publicznych) dokonujące profilowania w celu realizacji wąsko określonych zadań proceduralnych, poprawy wyników zakończonych uprzednio czynności wykonywanych przez człowieka, wykrywania wzorców podejmowania decyzji lub odstępstw od wzorców uprzednio podjętych decyzji, które nie mają na celu zastąpienia ani wywarcia wpływu na zakończoną już ocenę dokonaną przez człowieka bez odpowiedniej weryfikacji ludzkiej, a także realizujące zadania przygotowawcze w kontekście oceny przypadków istotnych w świetle zastosowań wymienionych w załączniku III AI Act, będą kwalifikowane jako systemy wysokiego ryzyka zgodnie z art. 6 ust. 3 AI Act. Można zatem zakładać, że potencjalnie do rozstrzygnięć podjętych przy użyciu wyników działania takich systemów znajdzie zastosowanie art. 86 AI Act.

30 Art. 86 ust. 3 AI Act.

RODO, nie określa bowiem ani szczegółowej procedury realizacji prawa do wyjaśnień, ani terminów na udzielenie odpowiedzi, ani sankcji za brak realizacji tego obowiązku przez podmiot stosujący. Tymczasem w przypadku zastosowania RODO do wniosku adresata decyzji (osoby, na którą AI ma wpływ) o uzyskanie wyjaśnień administrator zobowiązany byłby rozpatrzyć żądanie zgodnie z przepisami proceduralnymi rozporządzenia, w tym w szczególności w terminie określonym w art. 12 ust. 3 RODO, pod rygorem sankcji przewidzianych w rozporządzeniu, w tym administracyjnych kar pieniężnych

Podsumowanie

Prawo do uzyskania wyjaśnień na temat procedury podejmowania decyzji przy użyciu systemu AI stanowi ważny element przejrzystości działania administracji publicznej w społeczeństwie informacyjnym, ponieważ umożliwia osobom, na które system AI ma wpływ, uzyskanie niezbędnych informacji do dochodzenia swoich praw oraz oceny czy wykorzystanie wyników wygenerowanych przez taki system do podejmowania decyzji kształtujących ich prawa i obowiązki było zgodne z prawem. Wykorzystanie systemów AI w administracji publicznej ma na celu poprawę efektywności, szybkości i precyzji działań, a także ograniczenie błędów wynikających z ludzkich stereotypów i uproszczeń, jednak może również prowadzić do utrwalania uprzedzeń, jeśli dane wyjściowe odzwierciedlają już istniejące dyskryminujące wzorce. Zapewnienie „wyjaśnialności” działania systemów AI jest kluczowa dla zrozumienia procesu decyzyjnego przez osoby, na które decyzje te wpływają. Zgodnie z art. 86 AI Act osoby, na które wpływają decyzje podjęte z użyciem systemów AI wysokiego ryzyka, mają prawo do otrzymania jasnych i merytorycznych wyjaśnień dotyczących roli systemu AI w procesie decyzyjnym oraz głównych elementów decyzji, jeśli decyzja wywołuje skutki prawne lub znacząco wpływa na sytuację tych osób. RODO natomiast gwarantuje prawo do uzyskania informacji o zautomatyzowanym podejmowaniu decyzji, w tym o logice działania systemu i możliwych konsekwencjach, oraz

przewiduje szczegółowe regulacje dotyczące trybu, terminów i sankcji za brak realizacji tego prawa. Wyzwaniem dla administracji publicznej będzie określenie, kiedy wyjaśnienia powinny być udzielane na podstawie AI Act, a kiedy w oparciu o RODO.

Bibliografia

- Alon-Barkat S., Busuioc M., *Human – AI Interactions in Public Sector Decision Making: “Automation Bias” and “Selective Adherence” to Algorithmic Advice*, “Journal of Public Administration Research and Theory” 2023, nr 33(1).
- Brkan M., Vilfan H.P., *Article 86. Right to Explanation of Individual Decision Making* [w:] C.N. Pehlivan, N. Forgó, P. Valcke (red.), *The EU Artificial Intelligence (AI) Act: A Commentary*, 2024.
- De Bruijn H., Warnier M., Janssen M., *The perils and pitfalls of explainable AI: Strategies for explaining algorithmic decision-making*, “Government Information Quarterly” 2022, nr 39(2).
- EDPS, *Tech Dispatch on Explainable Artificial Intelligence* [online:] https://www.edps.europa.eu/system/files/2023-11/23-11-16_techdispatch_xai_en.pdf [dostęp: 17.06.2025].
- Filgueiras F., *New Pythias of public administration: ambiguity and choice in AI systems as challenges for governance*, “AI & Soc.” 2022, nr 37.
- Hense P., Niekrenz E., *Recht auf individuelle Erläuterung automatisierter Entscheidungen und Geschäftsgeheimnisschutz*, „Künstliche Intelligenz und Recht” 2025, nr 6.
- Janssen M., Hartog M., Matheus R., Yi Ding A., Kuk G., *Will Algorithms Blind People? The Effect of Explainable AI and Decision-Makers’ Experience on AI-supported Decision-Making in Government*, “Social Science Computer Review” 2022, nr 40(2).
- Kelder K., *CK v Dun & Bradstreet Austria (C-203/22) – the case that ends the GDPR right to explanation debate?*, 2024 [online:] <https://digi-con.org/ck-v-dun-bradstreet-austria-c-203-22-the-case-that-ends-the-gdpr-right-to-explanation-debate/> [dostęp: 17.06.2025].

- Kelder K., *On the Relative Importance of the AI Act Right to Explanation*, 2024 [online:] <https://digi-con.org/on-the-relative-importance-of-the-ai-act-right-to-explanation/> [dostęp: 17.06.2025].
- Kupiec M. *Nowe spojrzenie na zautomatyzowane podejmowanie decyzji w rozumieniu art. 22 RODO – glosa do wyroku Trybunału Sprawiedliwości z 7.12.2023 r., C-634/21, OQ przeciwko Land Hessen przy udziale: SCHUFA Holding AG*, EPS 2024, nr 3, s. 33-39.
- Panigutti C., Hamon R., Hupont I., Fernandez Llorca D., Fano Yela D., Junklewitz H., Scalzo S., Mazzini G., Sanchez I., Soler Garrido J., Gomez E., *The role of explainable AI in the context of the AI Act. Proceedings of the 2023 ACM Conference on Fairness, Accountability, and Transparency*, Association for Computing Machinery, New York, s. 1142–1143 [online:] <https://doi.org/10.1145/3593013.3594069> [dostęp: 19.01.2025].
- Wachter S., Mittelstadt B., Floridi L., *Why a Right to Explanation of Automated Decision-Making Does Not Exist in the General Data Protection Regulation*, “International Data Privacy Law” 2017, nr 7(2).
- Wendehorst C., *Artikel 3: Begriffe* [w:] M. Martini, C. Wendehorst (red.), *KI-VO: Verordnung über Künstliche Intelligenz*, Monachium 2024.
- Wheeler G., *Bounded Rationality* [w:] E.N. Zalta, U. Nodelman (red.), *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*, 2024 [online:] <https://plato.stanford.edu/archives/win2024/entries/bounded-rationality> [dostęp: 17.06.2025].

RAFAŁ KUBIK

ORCID 0009-0000-9990-0284

**WPŁYW OGRANICZENIA ZASAD
JAWNOŚCI I INFORMOWANIA STRON
NA POZYCJĘ PRAWNĄ CUDZOZIEMCA
W POSTĘPOWANIU O ZOBOWIĄZANIE
DO POWROTU ZE WZGLĘDU NA
PODEJRZENIE DZIAŁALNOŚCI
TERRORYSTYCZNEJ LUB SZPIEGOWSKIEJ**

DOI 10.26399/978-83-66723-91-7/r.kubik

**Zasada jawności administracji publicznej i jawność
w postępowaniu administracyjnym oraz jej ograniczenia**

Jawność dotycząca sfery działalności administracji i reprezentujących państwo funkcjonariuszy publicznych definiują demokratyczne państwo prawne. Już w czasach starożytnych zdawano sobie sprawę, że wiedza dotycząca działań władz publicznych ma istotne znaczenie dla sprawowania władzy w społeczeństwie obywatelskim. Dla Cycerona na przykład istotne było to, jakiej wiedzy potrzebuje obywatel, aby mógł sprawować władzę w państwie demokratycznym¹. Jednak dopiero wzrost świadomości obywatelskiej zachodzący w społeczeństwach poszczególnych państw demokratycznych, szczególnie w połowie XX wieku, spowodowały rzeczywiste zmiany dotyczące dostępu obywateli do informacji o działalności administracji publicznej. W polskim porządku prawnym można wywieść zasadę jawności działań państwa już z samej Konstytucji RP, która wskazuje, że władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu, który sprawuje ją przez swoich przedstawicieli

¹ Zob. M.T. Ciceron, *O Państwie* [w:] *Pisma filozoficzne*, t. 1, Warszawa 1960, s. 3.

lub bezpośrednio². Suweren – Naród, aby sprawować władzę zwierzchnią, musi mieć jawny dostęp do informacji o prowadzonych przez swoich przedstawicieli i organy państwa działaniach.

Zasada jawności w Konstytucji RP wyrażona jest także w art. 61 ust. 1 jako prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne, czyli prawie dostępu do informacji publicznej. Co więcej, zasada dostępu do informacji publicznej wynika również z ustawy o dostępie do informacji publicznej³ oraz uregulowań międzynarodowych, takich jak art. 10 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności⁴, czy też art. 19 Międzynarodowego paktu praw obywatelskich i politycznych⁵. Zasada ta jest również szczególnie mocno akcentowana w orzecznictwie sądów administracyjnych⁶. Przepis art. 61 ust. 3 Konstytucji RP wskazuje natomiast, że każde ograniczenie dotyczące jawności musi wynikać z precyzyjnej regulacji prawnej, bowiem co do zasady, jak już wspomniano, jawność jest standardem demokratycznego państwa prawnego, zaś tajność jest dopuszczalnym wyjątkiem jedynie w ściśle określonych przypadkach. Powyższe oznacza, że jakkolwiek jawność życia publicznego i postępowania administracyjnego powinna być traktowana priorytetowo, to nie może być postrzegana jako wartość absolutna. Nieograniczony dostęp opinii publicznej do wszystkich informacji zebranych w toku postępowania administracyjnego mógłby nierzadko prowadzić do konsekwencji odwrotnych do zamierzonych i zamiast służyć przejrzystości, to czynić szkody w interesie publicznym.

² Zob. art. 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78 poz. 483 ze zm.), dalej: Konstytucja RP.

³ Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2022 r. poz. 902 ze zm.).

⁴ Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz.U. z 1993 r. Nr 61 poz. 284 ze zm.).

⁵ Międzynarodowy pakt praw obywatelskich i politycznych z dnia 23 kwietnia 1977 r. (Dz.U. z 1977 r. Nr 38 poz. 167).

⁶ Por. np.: wyrok NSA z dnia 10 lutego 2016 r., I OSK 1321/15; wyrok NSA z dnia 18 października 2024 r., III OSK 42/23; wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 kwietnia 2012 r., II SAB/Wa 38/12. Wyroki dostępne na stronie internetowej CBOSA: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/cbo/query>.

Wyżej opisana zasada jawności i dostępu do informacji publicznej ma szczególne znaczenie dla prawa i postępowania administracyjnego, bowiem jawne działanie organów administracji publicznej legitymizuje je w oczach suwerena⁷. Każdy powinien mieć równy i sprawiedliwy dostęp do interesującej go informacji publicznej⁸. Wszelkie bowiem zasady dotyczące praw jednostki, takie jak zasada jawności, czy zasada dostępu do informacji publicznej, stanowią jeden z fundamentów bezpieczeństwa społeczeństwa obywatelskiego i dotyczą ogółu osób zamieszkujących w danym państwie, w tym przebywających w nim obcokrajowców⁹.

Zasada informowania stron i jej wpływ na postępowanie administracyjne

Konstytucja RP zawiera się również przepisy statuujące i zapewniające, co istotne, każdej osobie znajdującej się w jurysdykcji prawa polskiego, a więc również cudzoziemcom, prawo do informacji poprzez dostęp do dotyczących tej osoby urzędowych dokumentów i zbiorów danych¹⁰. Jednocześnie w przepisach tych wskazano, że ograniczenie prawa dostępu do tych dokumentów może określić ustawa. Dostęp osoby do dotyczących jej dokumentów należy w sposób zdecydowany odróżniać od jawności postępowania i dostępu do informacji o sprawach publicznych, zagwarantowanego w art. 61 Konstytucji RP¹¹.

Na podstawie art. 51 ust. 3 Konstytucji RP każdy (zatem również cudzoziemiec) ma prawo dostępu do dotyczących go urzędowych dokumentów i zbiorów danych. Należy przy tym podkreślić, że prawo wglądu w akta,

⁷ Por. S. Osowski, B. Wilk, *Jawność jako wyznacznik legitymizacji władz publicznych* [w:] A. Wojtaszak (red.), *Studia nad współczesnymi ruchami społecznymi*, Szczecin 2014, s. 49–50.

⁸ Zob. T. Górzyńska, *Zasada jawności w administracji*, „Państwo i Prawo” 1998, nr 6, s. 14.

⁹ Por. M. Jabłoński, *Udostępnienie informacji publicznej w formie wglądu do dokumentów*, Wrocław 2013, s. 15–17.

¹⁰ Art. 51 ust. 3 Konstytucji RP.

¹¹ Por. np. wyrok WSA w Szczecinie z dnia 6 lutego 2020 r., II SA/Sz 1229/19, CBOSA.

podobnie jak nierozzerwalnie związana z nim zasada jawności, nie ma charakteru absolutnego, bowiem może być ograniczane w drodze ustawy (co *expressis verbis* przewiduje art. 51 ust. 3 zd. 2 Konstytucji RP), niemniej powyższą klauzulę limitacyjną należy stosować tylko na warunkach określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP¹². Co więcej, należy pamiętać o pozostałych normach procesowych, konstytucyjnych i międzynarodowych (konwencyjnych). Trzeba ponadto dodać, że dostęp osoby do dotyczących jej dokumentów urzędowych oraz zbiorów danych uregulowany w art. 51 ust. 3 Konstytucji RP nie może być utożsamiany z dostępem do informacji o sprawach publicznych zagwarantowanym w art. 61 Konstytucji RP. W orzecznictwie sądowym przyjmuje się, że są to dwa różne obowiązki informacyjne¹³.

Zasada informowania stron w postępowaniu administracyjnym, wyrażona w art. 9 Kodeksu postępowania administracyjnego¹⁴, jest jedną z podstawowych zasad (zasad ogólnych) postępowania administracyjnego, a jej umiejscowienie wśród pierwszych artykułów ustawy wskazuje na jej wagę w każdym postępowaniu administracyjnym. Ta zasada postępowania administracyjnego stanowi realizację wskazanych wyżej przepisów zawartych w Konstytucji RP, stanowiących gwarancję dostępu strony do dotyczących ją urzędowych dokumentów i danych (art. 51 ust. 3 Konstytucji RP). Na podstawie art. 9 k.p.a. organy administracji publicznej są obowiązane do pełnego i precyzyjnego informowania stron o sytuacji faktycznej i prawnej, która może mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego. Zasada informowania stron jest zatem przeciwieństwem zasady *ignorantia iuris nocet* znanej z innych rodzajów postępowań¹⁵.

¹² Por. wyrok TK z dnia 26 października 2005, K 31/04, OTK-A 2005, nr 9, poz. 103.

¹³ Zob. M. Florczak-Wątor [w:] P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2023, art. 51.

¹⁴ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2024 r. poz. 572 ze zm.).

¹⁵ Por. np.: wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 7 października 2013 r., II SA/Wr 497/13, CBOSA; wyrok WSA w Krakowie z dnia 1 czerwca 2017 r., III SA/Kr 222/17, CBOSA.

Trzeba jednak w tym miejscu podkreślić, że w doktrynie nie ma jedności co do zakresu, w którym powyższa zasada nie obowiązuje¹⁶.

Urzeczywistnienie obowiązku informowania stron polega m.in. na konieczności szczegółowego poinformowania przez organ strony postępowania o tym, jakie okoliczności mają wpływ na rozstrzygnięcie sprawy i jakie dowody przedstawione przez stronę mogą wpłynąć na pozytywne załatwienie sprawy przez organ administracji¹⁷. Co więcej, płynący z art. 9 k.p.a. nakaz powinien być pojmowany jak najszerzej, a jego naruszenie może stanowić samoistną przesłankę do uchylenia decyzji, czy też wznowienia postępowania¹⁸. Informowanie stron powinno dotyczyć zarówno przepisów proceduralnych, ale i mających zastosowanie w sprawie przepisów prawa materialnego¹⁹. Wywodząca się z art. 9 k.p.a. zasada informowania stron jest dopełniana także przez inne przepisy k.p.a. obligujące organ do należytego informowania stron. Tymi najważniejszymi przepisami są z pewnością te nakładające na organ wydający decyzję obowiązek sporządzenia jej uzasadnienia faktycznego i prawnego, jak również zapewnienia stronie pouczenia, czy i w jakim trybie służy od decyzji odwołanie, oraz o prawie do zrzeczenia się odwołania i skutkach takiego działania²⁰. Organ administracji publicznej nie może ponadto wykorzystywać swojej dominującej pozycji na niekorzyść strony i zobowiązany jest wypełniać wynikające z art. 9 k.p.a. obowiązki²¹, a przekazywana przezeń informacja dotycząca stanu faktycznego

16 Por. Z. Janowicz, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądem administracyjnym*, Warszawa–Poznań 1987, s. 70; a także M. Wierzbowski [w:] M. Wierzbowski (red.), *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2012, s. 25.

17 Por. np. wyrok NSA z dnia 6 września 2001 r., V SA 44/01, CBOSA.

18 Por. teza 1 wyroku NSA Ośrodek Zamiejskowy w Lublinie z dnia 25 czerwca 1997 r., SA/Lu 2087/95 LEX nr 30816; teza wyroku NSA Ośrodek Zamiejskowy w Katowicach z dnia 12 kwietnia 2000 r., I SA/Ka 1740/98, CBOSA; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 23 lipca 2008 r., IV SA/Po 758/07, CBOSA; wyrok NSA z dnia 9 marca 2017 r., II OSK 1675/16, CBOSA.

19 Zob. Z. Kmiecik, *Postępowanie administracyjne, postępowanie egzekucyjne w administracji i postępowanie sądownoadministracyjne*, wyd. 6, Warszawa 2022, s. 68.

20 Zob. art. art. 107 § 1 pkt 6 i 7 k.p.a.

21 Zob. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 7 marca 2019 r., II SA/Po 1053/18, CBOSA.

i prawnego powinna być jasna i zrozumiała. Zasada informowania nie może natomiast być rozumiana jako obowiązek świadczenia pomocy prawnej na rzecz strony postępowania²².

Poza wskazanymi wyżej uregulowaniami istotna z punktu widzenia badanego zagadnienia jest jeszcze jedna norma prawna wynikająca z Kodeksu postępowania administracyjnego, dotycząca wglądu w akta sprawy, sporządzania z nich notatek, kopii lub odpisów²³. Ważny jest również przepis limitujący powyższe uprawnienie i odnoszący się do akt sprawy zawierających informacje niejawne o klauzuli tajności „tajne”²⁴ lub „ściśle tajne”²⁵, a także do innych akt, które organ administracji publicznej

22 Por. np.: wyrok NSA z dnia 9 lipca 2020 r., I OSK 27/20; wyrok NSA z dnia 27 lipca 2020 r., II OSK 511/20; wyrok NSA z dnia 3 marca 2022 r., II GSK 1544/18 (wszystkie przywołane wyroki dostępne na stronie internetowej CBOSA).

23 Art. 73 § 1 k.p.a.

24 Zgodnie z art. 5 ust. 2 u.o.i.n. informacjom niejawnym nadaje się klauzulę „tajne”, jeżeli ich nieuprawnione ujawnienie spowoduje poważną szkodę dla Rzeczypospolitej Polskiej przez to, że: uniemożliwi realizację zadań związanych z ochroną suwerenności lub porządku konstytucyjnego Rzeczypospolitej Polskiej; pogorszy stosunki Rzeczypospolitej Polskiej z innymi państwami lub organizacjami międzynarodowymi; zakłóci przygotowania obronne państwa lub funkcjonowanie Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej; utrudni wykonywanie czynności operacyjno-rozpoznawczych prowadzonych w celu zapewnienia bezpieczeństwa państwa lub ścigania sprawców zbrodni przez służby lub instytucje do tego uprawnione; w istotny sposób zakłóci funkcjonowanie organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości; przyniesie stratę znacznych rozmiarów w interesach ekonomicznych Rzeczypospolitej Polskiej.

25 Zgodnie z art. 5 ust. 1 u.o.i.n. informacjom niejawnym nadaje się klauzulę „ściśle tajne”, jeżeli ich nieuprawnione ujawnienie spowoduje wyjątkowo poważną szkodę dla Rzeczypospolitej Polskiej przez to, że: zagrozi niepodległości, suwerenności lub integralności terytorialnej Rzeczypospolitej Polskiej; zagrozi bezpieczeństwu wewnętrznemu lub porządkowi konstytucyjnemu Rzeczypospolitej Polskiej; zagrozi soюзom lub pozycji międzynarodowej Rzeczypospolitej Polskiej; osłabi gotowość obronną Rzeczypospolitej Polskiej; doprowadzi lub może doprowadzić do identyfikacji funkcjonariuszy, żołnierzy lub pracowników służb odpowiedzialnych za realizację zadań wywiadu lub kontrwywiadu, którzy wykonują czynności operacyjno-rozpoznawcze, jeżeli zagrozi to bezpieczeństwu wykonywanych czynności lub może doprowadzić do identyfikacji osób udzielających im pomocy w tym zakresie; zagrozi lub może zagrozić życiu lub zdrowiu funkcjonariuszy, żołnierzy lub pracowników, którzy wykonują czynności operacyjno-rozpoznawcze, lub osób udzielających im pomocy w tym zakresie; zagrozi lub może zagrozić życiu lub zdrowiu świadków koronnych lub osób dla nich najbliższych, osobom, którym udzielono środków ochrony ▶

wyłączy ze względu na ważny interes państwowy²⁶. W orzecznictwie podnosi się, że przy wykładni przepisu art. 74 § 1 k.p.a. należy mieć na uwadze konstytucyjne prawo obywateli do informacji oraz przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej, bowiem odmowa na podstawie art. 74 § 1 k.p.a. uniemożliwienia stronie przeglądania akt sprawy w toku postępowania administracyjnego ogranicza uprawnienia strony postępowania do czynnego udziału w tym postępowaniu. Ograniczenie to nie stanowi jednak nieuzasadnionej ingerencji w prawa strony, podyktowane jest bowiem wagą informacji zawartych w aktach sprawy (niejawne) o kwalifikowanym charakterze – istotnych dla interesu państwa²⁷.

Jak wynika z powyższego, zasada informowania strony stanowi jeden z filarów prawidłowego postępowania administracyjnego i będąc stosowaną wraz z zasadą prawdy obiektywnej²⁸ oraz zasadą zaufania do władzy publicznej²⁹, powinna gwarantować stronom sprawiedliwe rozpatrzenie spraw przez prowadzące je organy administracji publicznej.

**Przesłanki do wydania decyzji i postępowanie w sprawie
zobowiązania do powrotu ze szczególnym uwzględnieniem
działalności szpiegowskiej lub terrorystycznej**

Decyzja o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu jest decyzją administracyjną wydawaną na podstawie ustawy o cudzoziemcach³⁰ przez organy Straży Granicznej³¹. Zastąpiła ona wydawaną wcześniej decyzję o zobowiązaniu do opuszczenia terytorium RP oraz decyzję

i pomocy przewidzianych w Ustawie z dnia 28 listopada 2014 r. o ochronie i pomocy dla pokrzywdzonego i świadka (Dz.U. z 2015 r. poz. 21), albo świadków, o których mowa w art. 184 Ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego, lub osób dla nich najbliższych.

²⁶ Art. 74 § 1 k.p.a.

²⁷ Por. np. wyrok NSA z dnia 22 czerwca 2017 r., II OSK 2271/16, CBOSA.

²⁸ Art. 7 k.p.a.

²⁹ Art. 8 k.p.a.

³⁰ Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (Dz.U. z 2024 r. poz. 769 z późn. zm.); dalej: u.o.c.

³¹ Art. 310 u.o.c.

o wydaleniu³². Decyzja o zobowiązaniu do powrotu stanowi administracyjny nakaz opuszczenia przez cudzoziemca terytorium Polski i zawiera również określenie czasu trwania zakazu ponownego jego wjazdu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i obszaru Schengen. Podlega ona zarówno kontroli instancyjnej, jak i sądownoadministracyjnej. Decyzja taka jest co do zasady wydawana w sytuacji, gdy w stosunku do cudzoziemca zajdzie chociaż jedna z wymienionych w art. 302 ust. 1 u.o.c. okoliczności. W przepisie tym znajduje się katalog 16 przesłanek dotyczących możliwych naruszeń przez cudzoziemca obowiązującego w Polsce prawa. Interesującą nas przesłanką do wydania decyzji jest przesłanka dotycząca względów obronności lub bezpieczeństwa państwa lub ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego lub interesu Rzeczypospolitej Polskiej³³. Niestety od dnia 2 lipca 2016 r., czyli od czasu wejścia w życie ustawy antyterrorystycznej³⁴, w obrocie prawnym pojawił się konkurencyjny w stosunku do art. 302 ust. 1 pkt 9 ustawy o cudzoziemcach, i zdaniem doktryny nieracjonalny, przepis art. 329a ust. 1 ustawy o cudzoziemcach³⁵. Zgodnie z tym przepisem minister właściwy do spraw wewnętrznych, na wniosek Komendanta Głównego Policji, Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego albo Szefa Służby Kontrwywiadu Wojskowego wydaje decyzję o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu, dotyczącą cudzoziemca, co do którego istnieje obawa, że może prowadzić działalność terrorystyczną lub szpiegowską, albo podejrzanego o popełnienie jednego z tych przestępstw.

Należy podkreślić, że w zgodzie z wyżej opisaną zasadą informowania cudzoziemcowi, wobec którego toczy się postępowanie o zobowiązanie do powrotu, przysługują określone prawa. I tak np. organ prowadzący postępowanie ma obowiązek zapewnić mu, jeżeli cudzoziemiec nie włada językiem polskim w wystarczającym stopniu, możliwość korzystania z pomocy tłumacza, a także dokonać w języku dla niego zrozumiałym

32 Zob. art. 88 i nast. u.o.c.

33 Art. 302 ust. 1 pkt 9 u.o.c.

34 Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych (Dz.U. z 2024 r. poz. 92 ze zm.).

35 Zob. P. Dąbrowski, *Komentarz do art. 302 u.o.c., teza 18* [w:] J. Chlebny (red.), *Prawo o cudzoziemcach. Komentarz*, Warszawa 2020, s. 617.

tłumaczenia ustnego bądź pisemnego podstawy prawnej decyzji, rozstrzygnięcia oraz pouczenia dotyczącego możliwości odwołania się od niej³⁶.

Decyzja, oprócz samego zobowiązania do powrotu, zawiera jeszcze dwa istotne rozstrzygnięcia. Pierwsze z nich to określenie terminu dobrowolnego powrotu, a więc czasu, w jakim należy wykonać decyzję i wyjechać z Polski, który co do zasady wynosi 15–30 dni. W szczególnych przypadkach, głównie gdy wymagają tego względy obronności lub ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, organy mogą wydawać decyzje o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu bez określenia terminu jej wykonania – taka decyzja jest natychmiastowo wykonalna³⁷. Drugim ważnym rozstrzygnięciem jest orzeczenie o zakazie ponownego wjazdu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i innych państw obszaru Schengen. Okres tego zakazu może wynosić od 6 miesięcy do 10 lat³⁸. Od decyzji o zobowiązaniu do powrotu przysługuje odwołanie do Szefa Urzędu ds. Cudzoziemców. Należy to zrobić na piśmie, w języku polskim, za pośrednictwem organu, który wydał decyzję. Termin na wniesienie odwołania wynosi 14 dni od jej doręczenia. Podkreślić należy, że wniesienie odwołania co do zasady wstrzymuje wykonanie zaskarżonej decyzji, bowiem nie uzyskuje ona przymiotu ostateczności, czyli do czasu jego rozpatrzenia nie trzeba wyjeżdżać z Polski. Jednakże, jak wskazano wyżej, wyjątkiem są decyzje natychmiastowo wykonalne, a do takich należą decyzje wydane w trybie art. 302 ust. 1 pkt 9 i art. 329a ust. 1 ustawy o cudzoziemcach³⁹.

36 Art. 327 u.o.c.

37 Art. 315 ust. 5 u.o.c.

38 Art. 319 ust. 1 pkt 1–4 u.o.c.

39 Art. 329a ust. 2 u.o.c.

Wpływ ograniczeń zasad jawności i informowania strony, a także innych zasad postępowania na pozycję procesową cudzoziemca i jego prawo do obrony w postępowaniu administracyjnym dotyczącym zobowiązania do powrotu z uwagi na obawę prowadzenia działalności terrorystycznej lub szpiegowskiej

W pierwszej kolejności trzeba wskazać, że z władztwa (*imperium*) państwa na danym terytorium wynika uprawnienie do kontrolowania wjazdu, pobytu i wydalania cudzoziemców. Władztwo terytorialne przejawia się m.in. w ten sposób, że cudzoziemiec przebywający (zarówno legalnie, jak i nielegalnie) na terytorium państwa obcego podlega jurysdykcji tego państwa⁴⁰. Władztwa tego nie może jednak państwo wykonywać przez swoje organy bez poszanowania Konstytucji RP, czy międzynarodowego systemu ochrony praw i wolności człowieka związanego z Organizacją Narodów Zjednoczonych⁴¹. Wynika to z faktu, że w dzisiejszych czasach każdy człowiek, także cudzoziemiec znajdujący się na terytorium obcego państwa, musi mieć zapewnioną ochronę prawną wynikającą z ogólnościowych standardów ochrony praw człowieka⁴².

Zarówno w przypadku wydawania decyzji w trybie art. 302 ust. 1 pkt 9, jak i art. 329a ust. 1 ustawy o cudzoziemcach, informacje, na podstawie których wydawane są wskazane decyzje, często opatrzone są klauzulą „ściśle tajne” lub „tajne”. Powyższe wpływa na ograniczenie stosowania zasady jawności administracji publicznej i postępowania administracyjnego, ale także na zasadę informowania stron oraz inne powiązane z tą zasadą uprawnienia procesowe. Jak już wcześniej wskazano, jawność postępowania administracyjnego pozwala społeczeństwu, a więc suwerenowi, uzyskać informacje dotyczące podejmowanych przez organ państwa

⁴⁰ Zob. R. Bierzanek, J. Symonides, *Prawo międzynarodowe publiczne*, wyd. 6, Warszawa 2001, s. 266.

⁴¹ Zob. A. Florczak, *ONZ-owski system ochrony praw człowieka* [w:] A. Florczak, B. Bolechów (red.), *Prawa człowieka a stosunki międzynarodowe*, Toruń 2006, s. 29.

⁴² Zob. B. Gronowska, *Wydalanie cudzoziemców – wybrane problemy międzynarodowych standardów praw człowieka oraz prawa polskiego* [w:] T. Jasudowicz, C. Mik (red.), *O prawach człowieka w podwójną rocznicę paktów. Księga pamiątkowa w hołdzie Profesor Annie Michalskiej*, Toruń 1996, s. 196.

działaniach procesowych, przeprowadzanych i zebranych dowodach, a przez to zaspokajać informacyjne potrzeby narodu, pogłębiać świadomość administracyjnoprawną społeczeństwa, jak również zapewnić warunki do społecznej kontroli nad administracją publiczną. Z uwagi jednak na dobro społeczeństwa, rozumiane chociażby jako bezpieczeństwo państwa, jawność nie może mieć charakteru bezwzględnego. Powinna zatem podlegać ograniczeniom i być relatywizowana w stosunku do czasu, etapu postępowania, czy też do kręgu osób, wobec których ma być realizowana.

Należy zatem rozróżniać jawność „wewnętrzną” i „zewnętrzną”. Jawność zewnętrzna to w istocie dostępność informacji o postępowaniu administracyjnym dla nieograniczonej liczby osób postronnych (m.in. w trybie dostępu do informacji publicznej). Jawność wewnętrzna natomiast to jawność wobec stron postępowania, a zatem osób bezpośrednio zainteresowanych jego wynikiem ze względu na zakres swoich praw i obowiązków, a przez to zainteresowanych jego przebiegiem, rodzajem podejmowanych w jego toku czynności i ich treści. Jawność wewnętrzna jest realizowana m.in. poprzez zasadę informowania.

W kategoriach ograniczenia uprawnień procesowych strony jest to o tyle istotne, że mimo uprawnienia strony do wglądu w akta swojej sprawy wynikającego z art. 73 ust. 1 k.p.a., organy wydające decyzję o zobowiązaniu do powrotu powołują się na klauzulę wyłączającą wynikającą z art. 74 ust. 1 k.p.a., odmawiając wglądu w aktach zastrzeżone. Powyższe w sposób radykalny ogranicza stronie postępowania w sprawie zobowiązania do powrotu jej „prawo do obrony”, rozumiane jako prawo strony postępowania administracyjnego do procesu, czyli przyznane jednostce prawo do realnej i rzeczywistej możliwości obrony interesu prawnego w unormowanym przepisami prawa procesowego postępowaniu, z zagwarantowaniem prawa do obrony za pomocą środków zaskarżenia. Wydanie przez organ administracji decyzji o zobowiązaniu do powrotu z pewnością narusza interes prawny cudzoziemca, który ma być wydany z Polski. Jak wskazuje B. Adamiak, wyznaczenie granic do procesu na drodze administracyjnej przesłanką interesu prawnego pełni dwie istotne funkcje. Chroni jednostkę przed władczą ingerencją organu administracji publicznej, gwarantuje jednostce prawo do obrony w procesie

autorytatywnej konkretyzacji normy materialnego prawa administracyjnego, w zakresie zarówno uprawnienia prawnego, jak i obowiązku prawnego, przez udział w ustaleniach stanu faktycznego, a następnie zażaleniu przyjętego rozstrzygnięcia⁴³. Podkreślenia wymaga zatem, że nawet w przypadku wyłączenia jawności dokumentów mających wpływ na prawa strony postępowania, np. z uwagi na objęcie ich klauzulą tajemności, ustawodawca powinien jednostce zagwarantować mechanizm realnej kontroli instancyjnej legalności wydanej decyzji, uwzględniający również element kontroli sądowoadministracyjnej.

Odnosząc się do limitacji prawa dostępu do informacji wynikających z art. 51 ust. 3 zd. 2 Konstytucji RP i z art. 74 § 1 k.p.a., podkreślić należy, że w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP wskazano, iż ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Artykuł ten tworzy zamknięty katalog przesłanek dopuszczających ograniczenia konstytucyjnych wolności⁴⁴. Kluczowe znaczenie dla wyznaczania dopuszczalnych ograniczeń wolności praw konstytucyjnych ma sformułowanie „tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie”. Stanowi ono podstawę zasady proporcjonalności. Zasada ta, chociaż niesformułowana wprost w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, ma charakter formalny. Sama dosłownie nie wskazuje dopuszczalnego zakresu ingerencji w prawa konstytucyjne. Proporcjonalność stanowi klauzulę, której charakter wynika z właściwości zasad prawa składających się na treść poszczególnych wolności i praw oraz zasad wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw⁴⁵. Jak wynika z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, ograniczenia wolności praw mogą mieć miejsce tylko wtedy,

⁴³ Zob. B. Adamiak, *O potrzebie jednolitości koncepcji strony postępowania administracyjnego*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” 2015, nr 100(1), s. 166.

⁴⁴ Zob. M. Zubik, *Prawo konstytucyjne współczesnej Polski*, Warszawa 2020, s. 120.

⁴⁵ Por. np. wyrok TK z dnia 2 października 2012 r., K 27/11, dostępne na stronie internetowej ISAP: <https://isap.sejm.gov.pl>.

gdy są konieczne w demokratycznym państwie⁴⁶. Powyższe sformułowanie stanowi podstawę zasady proporcjonalności, która polega na ustaleniu, w jakim stopniu można ograniczyć pewne prawa konstytucyjne ze względu na konieczność realizacji innego prawa. Aby dokonać testu proporcjonalności, należy przeprowadzić potrójną analizę badanych przepisów prawa. W pierwszej kolejności należy ocenić przydatność, w myśl której ograniczenie praw konstytucyjnych jest dopuszczalne tylko przy użyciu środków prawnych, za pomocą których można zrealizować cel usprawiedliwiający ograniczenie. Drugą przesłanką wymagającą zbadania jest zasada najłagodniejszego środka, która zakłada, że jeśli istnieje kilka możliwych sposobów ograniczenia danego prawa konstytucyjnego ze względu na konstytucyjnie usprawiedliwiony cel, należy wybrać środek jak najmniej uciążliwy. Przede wszystkim jednak trzeba minimalizować sytuacje, gdy środek prawny ograniczający w sposób uzasadniony wolność lub prawo konstytucyjne osoby powoduje równocześnie ograniczenie innych praw. Trzecim zaś elementem zasady proporcjonalności jest zasada proporcjonalności *sensu stricto*. Polega ona na wyważeniu dwóch lub więcej kolidujących ze sobą zasad i wskazaniu, która z nich w danych okolicznościach faktycznych i prawnych ma pierwszeństwo. Przy czym zakaz naruszania istoty prawa (które ma być poświęcone) może mieć w takim przypadku charakter korygujący dla testu proporcjonalności. Zakaz ten ma charakter bezwzględny, a Konstytucja RP nie przewiduje od niego wyjątków⁴⁷. Co więcej, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego dopuszczalność zastosowania klauzul limitacyjnych, a więc nie tylko art. 31 ust. 3 zd. 2 Konstytucji RP, ale także art. 74 § 1 k.p.a., należy interpretować, biorąc pod uwagę treść aktów prawa międzynarodowego⁴⁸.

Trzeba podkreślić, że wskazana regulacja kodeksowa z art. 74 k.p.a. nie zapewnia jednostce dostatecznego poziomu ochrony w świetle standardów wypracowanych w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii

⁴⁶ Zob. M. Piechowiak, *Klauzula limitacyjna a nienaruszalność praw i godności*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 2(91), s. 56.

⁴⁷ Zob. wyrok TK z dnia 30 września 2008 r., K 44/07, ISAP.

⁴⁸ Zob. wyrok TK z dnia 16 lipca 2007 r., SK 61/06, ISAP.

Europejskiej i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Należy mieć tu na uwadze m.in. wywodzone z przepisu art. 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej⁴⁹ prawo do zapoznania się z motywami rozstrzygnięcia w sprawie indywidualnej, a także zakaz arbitralności przy ocenie zasadności wprowadzania ograniczeń w dostępie do akt sprawy. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, w świetle art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, wszelkie decyzje dotyczące wydalenia i zakazu wjazdu cudzoziemców należy interpretować w ten sposób, że wymagają one od organów państwa wydającego zapewnienia, by nieujawnienie zainteresowanemu przez właściwy organ krajowy, w sposób pełny i dokładny, względów leżących u podstaw decyzji, jak również odnośnych dowodów było ograniczone do ścisłej konieczności, oraz zapewnienia, by w każdym razie zainteresowany został powiadomiony o zasadniczej treści tych względów w sposób uwzględniający należycie konieczną niejawnosć dowodów⁵⁰. Zgodnie również z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości naruszenie prawa do obrony, w tym prawa dostępu do akt, należy oceniać przy uwzględnieniu szczególnych okoliczności danej sprawy, zwłaszcza charakteru rozpatrywanego aktu, okoliczności jego przyjęcia oraz przepisów prawa regulującego daną dziedzinę⁵¹.

Wnioski *de lege lata* i *de lege ferenda*

Odnosząc wszystkie powyższe rozważania do przepisów dotyczących zobowiązania do powrotu w trybie art. 302 ust. 1 pkt 9 oraz art. 329a ust. 1 ustawy o cudzoziemcach, wskazać należy, że w postępowaniu

49 Zob. Karta praw podstawowych Unii Europejskiej, Dz.U. C 326 z dnia 26 października 2012 r., s. 391.

50 Por. wyrok TSUE z dnia 4 czerwca 2013 r., C-300/11 ZZ przeciwko Secretary of State for the Home Department, ECLI:EU:C:2013:363.

51 Por. np.: wyrok TSUE z dnia 18 lipca 2013 r., C-584/10 P, C-593/10 P i C-595/10 P Komisja Europejskiej i in. przeciwko Yassin Abdullah Kadi, EU:C:2013:518; wyrok z dnia 10 września 2013 r., C-383/13 PPU, M.G. i N.R. przeciwko Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, EU:C:2013:533.

powrotowym organy administracji, odmawiając dostępu do akt na podstawie art. 51 ust. 3 Konstytucji RP i art. 74 ust. 1 k.p.a., powinny pamiętać o bezwzględnej konieczności stosowania zasady proporcjonalności. Szczególnie należy podkreślić, że zakres podmiotowy regulacji art. 51 ust. 3 Konstytucji RP, a więc aktu usytuowanego wyżej w hierarchii prawa niż Kodeks postępowania administracyjnego, a wynikający ze zwrotu „każdy ma prawo dostępu do dotyczących go”, odniesiony do sfery podmiotowej ogólnego postępowania administracyjnego, obejmuje z pewnością stronę tego ostatniego postępowania. Zatem stronie postępowania powinna przysługiwać możliwość zapoznania się, choćby w ograniczonym stopniu, z aktami sprawy. Wynika to m.in., jak już wyżej wskazano, z „interesu prawnego” jako podstawowego elementu konstrukcyjnego pojęcia strony postępowania (art. 28 k.p.a.) oraz z faktu, że dokumenty znalazły się w aktach sprawy dotyczącej zobowiązania do powrotu⁵². Dlatego też organy powinny analizować każdą sprawę w sposób indywidualny i zachować najwyższą staranność przy wyważeniu dwóch lub więcej kolidujących ze sobą zasad oraz wskazaniu, która z nich w danych okolicznościach faktycznych i prawnych ma pierwszeństwo. Przy założeniu, że co do zasady prawo do wglądu w akta sprawy urzeczywistni stronie prawo do rzetelnego procesu administracyjnego.

Dlatego też, choćby pobieżne informacje (niepełny dostęp do akt sprawy), wskazujące na dowody, które stanęły u podstawy wydania decyzji o zobowiązaniu do powrotu, zapewnią stronie możliwość rzeczywistej (a nie iluzorycznej) obrony swoich praw w postępowaniu administracyjnym, czy sądownoadministracyjnym. Ma to szczególne znaczenie w postępowaniach prowadzonych w trybie art. 329a ustawy o cudzoziemcach, bowiem zgodnie z treścią tego przepisu podstawą do wydania zobowiązania do powrotu są nawet nie – jak to ma miejsce przy decyzjach z art. 302 ust. 1 pkt 9 u.o.c. – dowody, z których wynika, że cudzoziemiec stanowi zagrożenie dla obronności lub bezpieczeństwa państwa lub porządku publicznego, ale zwykła, niepoparta spersonalizowanymi dowodami

⁵² Por. J. Chlebny, *Udostępnianie stronie akt sprawy administracyjnej a prawo do sądu*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2008, nr 3, s. 61.

obawa, że cudzoziemiec może prowadzić działalność terrorystyczną lub szpiegowską.

Istotne jest również, aby organy prowadzące postępowania o zobowiązaniu do powrotu brały pod uwagę obowiązujące Polskę unormowania międzynarodowe, bowiem aktualne uregulowania krajowe nie zapewniają zachowania standardów konstytucyjnych i ochrony praw człowieka, w tym omawianego wyżej prawa do wglądu w akta postępowania. Podkreślić bowiem trzeba, że zgodnie z ugruntowaną linią orzecniczą Europejskiego Trybunału Praw Człowieka art. 1 ust. 1 Protokołu nr 7⁵³ wymaga, aby cudzoziemcy, których sprawa dotyczy, otrzymali informację o okolicznościach faktycznych, które doprowadziły władze krajowe do wniosku, że stanowią oni zagrożenie dla bezpieczeństwa narodowego, a także aby otrzymali oni dostęp do treści dokumentów i informacji zawartych w aktach sprawy, na których władze te oparły się przy podejmowaniu decyzji o wydaleniu tychże cudzoziemców⁵⁴. Odmowa dostępu do akt tajnych w oczywisty sposób ogranicza prawa strony do uzyskania informacji o okolicznościach faktycznych i treści dokumentów leżących u podstaw zarówno wniosku o wydalenie zagrożonego przez szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, jak i decyzji władz krajowych nakazującej wydalenie z Polski⁵⁵. Z powyższych rozważań wynika zatem jednoznacznie, że w obecnym stanie prawnym uregulowania dotyczące zobowiązania cudzoziemca do powrotu, a przynajmniej forma ich zastosowania przez organy państwa w dużej mierze naruszają konstytucyjną zasadę dostępu strony do akt sprawy, co w znaczący sposób narusza prawa cudzoziemców w procesie administracyjnym. Powyższe powinno zatem skutkować zmianami legislacyjnymi, które jednoznacznie uwzględniłyby wyżej przedstawione

53 Protokół Nr 7 sporządzony dnia 22 listopada 1984 r. w Strasburgu do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz.U. z 2003 Nr 42 poz. 364).

54 Zob. wyrok ETPC z dnia 15 października 2020 r., Muhammad i Muhammad przeciwko Rumunii, aplikacja nr 80982/12, oraz wyrok ETPC z dnia 9 marca 2021 r., Hassine przeciwko Rumunii, aplikacja nr 36328/13 [online:] <https://hudoc.echr.coe.int/> [dostęp: 1.10.2024].

55 Por. wyrok ETPC z dnia 22 czerwca 2023 r., Poklikajew przeciwko Polsce, aplikacja nr 1103/16 [online:] <https://hudoc.echr.coe.int/> [dostęp: 1.10.2024].

uwagi dotyczące naruszenia przez przepisy ustawy o cudzoziemcach zasad konstytucyjnych i konwencyjnych.

Bibliografia

Literatura przedmiotu

- Adamiak B., *O potrzebie jednolitości koncepcji strony postępowania administracyjnego*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” 2015, nr 100(1).
- Bierzanek R., Symonides J., *Prawo międzynarodowe publiczne*, wyd. 6, Warszawa 2001.
- Chlebny J., *Udostępnianie stronie akt sprawy administracyjnej a prawo do sądu*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2008, nr 3.
- Cyceron M.T., *O Państwie* [w:] *Pisma filozoficzne*, t. 1, Warszawa 1960.
- Dąbrowski P., *Komentarz do art. 302 u.o.c., teza 18* [w:] J. Chlebny (red.), *Prawo o cudzoziemcach. Komentarz*, Warszawa 2020.
- Florczak A., *ONZ-owski system ochrony praw człowieka* [w:] A. Florczak, B. Bolechów (red.), *Prawa człowieka a stosunki międzynarodowe*, Toruń 2006.
- Florczak-Wątor M. [w:] P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2023.
- Górzyńska T., *Zasada jawności w administracji*, „Państwo i Prawo” 1998, nr 6.
- Gronowska B., *Wydalenie cudzoziemców – wybrane problemy międzynarodowych standardów praw człowieka oraz prawa polskiego* [w:] T. Jasudowicz, C. Mik (red.), *O prawach człowieka w podwójną rocznicę paktów. Księga pamiątkowa w hołdzie Profesor Annie Michalskiej*, Toruń 1996.
- Jabłoński M., *Udostępnienie informacji publicznej w formie wglądu do dokumentów*, Wrocław 2013.
- Janowicz Z., *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądem administracyjnym*, Warszawa–Poznań 1987.

Kmieciak Z., *Postępowanie administracyjne, postępowanie egzekucyjne w administracji i postępowanie sądowoadministracyjne*, wyd. 6, Warszawa 2022.

Osowski S., Wilk B., *Jawność jako wyznacznik legitymizacji władz publicznych* [w:] A. Wojtaszak (red.), *Studia nad współczesnymi ruchami społecznymi*, Szczecin 2014.

Piechowiak M., *Klauzula limitacyjna a nienaruszalność praw i godności*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 2(91).

Wierzbowski M. [w:] M. Wierzbowski (red.), *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2012.

Zubik M., *Prawo konstytucyjne współczesnej Polski*, Warszawa 2020.

Akty prawne

Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz.U. C 326 z dnia 26 października 2012 r.).

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78 poz. 483 ze zm.).

Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz.U. z 1993 r. Nr 61 poz. 284 ze zm.).

Międzynarodowy pakt praw obywatelskich i politycznych z dnia 23 kwietnia 1977 r. (Dz.U. z 1977 r. Nr 38 poz. 167).

Protokół Nr 7 sporządzony dnia 22 listopada 1984 r. w Strasburgu do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz.U. z 2003 Nr 42 poz. 364).

Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych (Dz.U. z 2024 r. poz. 92 ze zm.).

Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2022 r. poz. 902 ze zm.).

Orzecznictwo

Wyrok NSA z dnia 10 lutego 2016 r., I OSK 1321/15, CBOSA.

Wyrok NSA z dnia 18 października 2024 r., III OSK 42/23, CBOSA.

- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 kwietnia 2012 r., II SAB/Wa 38/12, CBOSA.
- Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 6 lutego 2020 r., II SA/Sz 1229/19, CBOSA.
- Wyrok TK z dnia 26 października 2005, K 31/04, OTK-A 2005, nr 9, poz. 103.
- Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 7 października 2013 r., II SA/Wr 497/13, CBOSA.
- Wyrok WSA w Krakowie z dnia 1 czerwca 2017 r., III SA/Kr 222/17, CBOSA.
- Wyrok NSA z dnia 6 września 2001 r., V SA 44/01, CBOSA.
- Wyrok NSA Ośrodek Zamiejscowy w Lublinie z dnia 25 czerwca 1997 r., SA/Lu 2087/95 LEX nr 30816.
- Wyrok NSA Ośrodek Zamiejscowy w Katowicach z dnia 12 kwietnia 2000 r., I SA/Ka 1740/98, CBOSA.
- Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 23 lipca 2008 r., IV SA/Po 758/07, CBOSA.
- Wyrok NSA z dnia 9 marca 2017 r., II OSK 1675/16, CBOSA.
- Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 7 marca 2019 r., II SA/Po 1053/18, CBOSA.
- Wyrok NSA z dnia 9 lipca 2020 r., I OSK 27/20, CBOSA.
- Wyrok NSA z dnia 27 lipca 2020 r., II OSK 511/20, CBOSA.
- Wyrok NSA z dnia 3 marca 2022 r., II GSK 1544/18, CBOSA.
- Wyrok NSA z dnia 22 czerwca 2017 r., II OSK 2271/16, CBOSA.
- Wyrok TK z dnia 2 października 2012 r., K 27/11, dostępne na stronie internetowej ISAP.
- Wyrok TK z dnia 30 września 2008 r., K 44/07, ISAP.
- Wyrok TK z dnia 16 lipca 2007 r., SK 61/06, ISAP.
- Wyrok TSUE z dnia 4 czerwca 2013 r., C-300/11 ZZ przeciwko Secretary of State for the Home Department, ECLI:EU:C:2013:363.
- Wyrok TSUE z dnia 18 lipca 2013 r., C-584/10 P, C-593/10 P i C-595/10 P Komisja Europejskiej i in. przeciwko Yassin Abdullah Kadi, EU:C:2013:518.
- Wyrok z dnia 10 września 2013 r., C-383/13 PPU, M.G. i N.R. przeciwko Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, EU:C:2013:533.
- Wyrok ETPC z dnia 15 października 2020 r., Muhammad i Muhammad przeciwko Rumunii (aplikacja nr 80982/12) oraz wyrok ETPC z dnia 9 marca 2021 r., Hassine przeciwko Rumunii, aplikacja nr 36328/13 [online:] <https://hudoc.echr.coe.int/> [dostęp: 1.10.2024].
- Wyrok ETPC z 22 czerwca 2023 r., Poklikajew przeciwko Polsce, aplikacja nr 1103/16 [online:] <https://hudoc.echr.coe.int/> [dostęp: 1.10.2024].

Dokąd zmierza jawność i jakie są jej węzłowe problemy?**Podsumowanie warsztatów Uczelni Łazarskiego****i Instytutu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk,****które odbyły się dnia 17 grudnia 2024 r.**

Zarówno seminarium, które odbyło się w warszawskim Pałacu Staszyca dnia 17 grudnia 2024 r., jak i teksty będące jego zwieńczeniem pokazują, w jak szczególnym momencie znajdujemy się w rozwoju jawności i związanego z nią powszechnego prawa do informacji. Składa się na to kilka czynników, które zostały ukazane w niniejszej publikacji i z pewnością warte są autorskiego komentarza i podsumowania. W moich uwagach, zainspirowanych tekstami, które dotyczą tytułowego zagadnienia, wymieniam cztery czynniki najbardziej wpływające na obecny stan w zakresie jawności i jej gwarancji. Uwzględniają one tematykę tekstów zamieszczonych w książce, a w moich komentarzach odnoszę się do nich bezpośrednio, wskazując Autora lub Autorkę tekstu.

1. Pierwszym czynnikiem wpływającym na rozumienie i zakres jawności jest coraz bardziej skomplikowany i wielowymiarowy charakter zjawisk, które oddziałują na publicznoprawne stosunki informacyjne (stosunek: wykonujący prawo dostępu – obowiązany do realizacji prawa). Przykładami są przedstawione w referatach: systemy zgłaszania nieprawidłowości (sygnaliści) [Paweł Kaczmarek] oraz coraz powszechniejsze zastosowanie w obrocie algorytmów, w tym systemów sztucznej inteligencji [Mateusz Kupiec].

Rzecz jasna, problematyka tego, co jawne (i tego, co tajne) towarzyszy człowiekowi w każdej znanej nam formie organizacji społecznej

i w jego relacjach z formami tej organizacji (np. państwem, wspólnotą, organizacją międzynarodową). Jednak obecnie opierające się na jawności stosunki występują w różnych, złożonych układach podmiotowych i przedmiotowych, faktycznie nadając w wielu sytuacjach nowe znaczenie prawom informacyjnych, jak w przypadku „wyjaśnialności” [Mateusz Kupiec].

2. Ze wskazanymi wyżej zjawiskami, choć nie tylko, wiąże się drugi czynnik polegający na zwiększającej się liczbie przepisów prawa dotyczących jawności i ich rozproszeniu w różnych aktach normatywnych. Nie został zrealizowany postulat Profesor Teresy Górzyńskiej, z okresu prac nad projektem ustawy o dostępie do informacji publicznej (a więc sprzed ćwierćwiecza), stworzenia swoistej „ustawy matki”, która określi w sposób systemowy i kompleksowy zasady dostępu do informacji z ograniczoną rolą innych ustaw, które mają regulować tylko szczególne wyjątki¹. Związany był z tym kolejny postulat dokonania kompleksowej rewizji przepisów ograniczających powszechną dostępność informacji.

Za przyczynę takiego stanu rzeczy można uznać m.in. nieukształtowanie się uniwersalnych standardów wyznaczających zasady i tryby powszechnego dostępu do informacji (dokumentów publicznych), co pokazują różnice między przepisami odnoszącymi się do organów i instytucji Unii Europejskiej (rozporządzenia 1049/2001²) oraz ustawą o dostępie do informacji publicznej [Katarzyna Kaczmarska]. W Polsce odczuwalny jest brak pozasądowego organu państwa właściwego w zakresie jawności działania władzy publicznej i dysponowania majątkiem publicznym, o co również apelowała Profesor Teresa Górzyńska, gdy prawie dwadzieścia lat temu postulowała utworzenie odrębnego

¹ Wypowiedź T. Górzyńskiej (eksperta komisji) podczas posiedzenia w dniu 19 grudnia 2000 r. Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ustaw dotyczących prawa obywateli do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne, a także dotyczących jawności procedur decyzyjnych i grup interesów, Biuletyn Komisji Sejmowej nr 3 / III kadencja [online:] <https://orka.sejm.gov.pl/Biuletyn.nsf/0/BC0551F090B08A04C1256B73003D21D8?OpenDocument> [dostęp: 30.03.2025].

² Rozporządzenie (WE) nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji

„urzędu do spraw stosowania ustawy o dostępie do informacji publicznych” i wymieniała korzyści z tego wynikające: „wyspecjalizowany charakter, obiektywizm, możliwość unikania drogi sądowej, a w konsekwencji ograniczenie kosztów”³. Nawet organy zajmujące się w ograniczonym zakresie powszechnym prawem dostępu, jak Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich, wpływają na podwyższenie standardu tego prawa, w tym jego większą skuteczność [Katarzyna Kaczmarek].

W polskim prawodawstwie taką „ustawą matką” – w mojej ocenie – nie stała się Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej⁴. Nawet jeżeli w określonej sytuacji stosujemy ustawę o dostępie do informacji publicznej, musimy często uzupełniać proces jej wykładni przepisami szczególnymi, czego przykładem jest udostępnianie informacji na temat świadczeń przyznanych w ramach pomocy społecznej z rygorystycznymi warunkami ochrony informacji określonymi w Ustawie z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej⁵ [Karolina Kubik].

Oczywiście podawane są różne przyczyny istnienia przepisów odrębnych. Z pewnością poszczególne procedury wymagają przynajmniej częściowego odmiennego uregulowania kwestii dostępności informacji i dokumentów z nimi związanych (akta sprawy), a także czynności w nich następujących, biorąc pod uwagę cele określonego postępowania. Głównym przedmiotem zainteresowania prawodawcy pozostaje tutaj sytuacja uczestników takich postępowań (np. tzw. jawność wewnętrzna). Jednak zasady i tryb dostępu uregulowane w ustawach procesowych mają znaczenie zarówno dla uczestników postępowania, w istocie kształtując ich sytuację procesową, jak i dla całego społeczeństwa [Beata Zając-Dutkiewicz, Bożena Dąbkowska-Mastalerek, Rafał Kubik].

W innych przypadkach pojawia się jednak pytanie o potrzebę obowiązywania „przepisów jawnościowych” w wielu aktach normatywnych, dotyczących tego samego zagadnienia, i to na przykład tak ingerującego w prawo do prywatności, jak oświadczenia majątkowe [Łukasz Boryczka].

³ T. Górzyńska, *Podsumowanie [w:] Dostęp do informacji publicznej – rozwój czy stagnacja. Materiały konferencyjne*, Warszawa 2008, s. 137.

⁴ Dz.U. z 2022 r. poz. 902.

⁵ Dz.U. z 2024 r. poz. 1283 ze zm.

Również przykład oświadczeń majątkowych pokazuje, jak trudnym zadaniem jest ujednolicenie warunków w jednym akcie, co próbowano uczynić w projekcie ustawy o jawności życia publicznego z 2018 r.⁶, który to projekt nie przebrnął nawet wstępnego etapu legislacyjnych prac rządowych⁷.

3. Trzecim czynnikiem jest niewystarczający już obecnie charakter samej ustawy o dostępie do informacji publicznej dla jasnego i jednoznacznego ustalania zasad dostępności (lub niedostępności) określonych informacji dotyczących wykonywania zadań publicznych i dysponowania majątkiem publicznym, a to ze względu na zbyt ogólny i niejednoznaczny charakter tego aktu. Przykładem jest określenie relacji prawa do informacji publicznej oraz prawa do prywatności tylko w jednym przepisie ustawy (art. 5 ust. 2) i wywodzenie z tego również warunków ochrony danych osobowych [Wojciech Wiktorowski]. W części polemicznie do poglądów Autora uważam, że ustawa o dostępie do informacji publicznej w obecnym kształcie, w zasadzie w konstrukcyjnych elementach niezmiennym od jej uchwalenia w 2001 r., przestała już wypełniać funkcje takiego zrozumiałego i precyzyjnego określania relacji prawa informacyjnego i wyjątków od niego (np. prawa do prywatności). Orzecznictwo sądów administracyjnych nie powinno natomiast w tak dalekim stopniu kreować tych relacji, co z kolei słusznie zauważył Autor w odniesieniu do innego ograniczenia dostępu wynikającego z tzw. nadużycia prawa do informacji. W judykaturze na gruncie lakonicznej w treści ustawy tworzy się nieznane bezpośrednio w niej rozwiązania, np. oprócz nadużycia prawa do informacji, także m.in. dokumentu technicznego oraz dokumentu wewnętrznego [Wojciech Wiktorowski].

⁶ Projekt ustawy o jawności życia publicznego z dnia 8 stycznia 2018 r. Uzasadnienie do projektu ustawy o jawności życia publicznego [online:] <https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/ustawa-o-jawnosci-zycia-publicznego-projekt-z%208-stycznia-2018.pdf> [dostęp: 30.03.2025].

⁷ Na ten temat np.: K. Sobczak, *Ustawa o jawności życia publicznego może być sprzeczna z RODO*, Prawo.pl [online:] <https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/ustawa-o-jawnosci-zycia-publicznego-moze-byc-sprzeczna-z-rod0,74406.html> [dostęp: 30.03.2025].

Wreszcie tak duża „dynamiczna aktywność” orzecznictwa sądów, w ramach dotychczasowych rozwiązań ustawy o dostępie do informacji publicznej, powstrzymuje zmiany legislacyjne, które są nie tylko potrzebne z powodu nowych zjawisk przetwarzania danych, ale również wymagane przez inne akty normatywne. Dobitnym przykładem jest potrzeba dostosowania tej ustawy do praw i obowiązków określonych w ogólnym rozporządzeniu o ochronie danych (RODO), co wynika z art. 86 RODO uzupełnionego jego motywem 154⁸. Jedną z przyczyn zrezygnowania z prawotwórczych działań dostosowujących polską ustawę pozostają orzeczenia sądów administracyjnych, które uznają uchwalony w 2001 r. przepis art. 5 ustawy za w pełni wystarczający dla określenia relacji dostępu do informacji publicznej ze skomplikowanymi mechanizmami zawartymi w uchwalonym w 2016 r. unijnym ogólnym rozporządzeniem o ochronie danych⁹.

4. Wreszcie czwartym czynnikiem, który jak się zdaje z punktu widzenia znaczenia w ewolucji społeczeństw i stosunków społecznych, powinien być wskazany w pierwszej kolejności, jest rozwój technologii i technik komunikowania się i przetwarzania informacji. Sposoby komunikacji władzy publicznej wykraczają już poza standardowe publikatory teleinformatyczne – strony Biuletynu Informacji Publicznej (BIP) i inne urzędowe strony internetowe [Piotr Solka]. Władza korzysta z coraz nowszych rozwiązań technicznych służących komunikacji w sieci, ale te dotychczasowe także są nadal używane. Szczególnie BIP wrósł już na stałe w działalność polskiej administracji publicznej jako środek zapewniający wiedzę i służący kontroli społecznej, o czym świadczą tysiące odwołań do niego w innych powszechnie obowiązujących przepisach

⁸ Zob. G. Sibiga, I. Malobędzka-Szwast, *Relacje prawa do informacji publicznej oraz prawa do ochrony danych osobowych w świetle ogólnego rozporządzenia o ochronie danych (RODO)*, „Monitor Prawniczy” 2019, nr 22, s. 60 i nast.

⁹ Np. wyrok NSA z dnia 14 listopada 2023 r., III OSK 2623/21, CBOSA; wyrok NSA z dnia 16 listopada 2023 r., III OSK 2773/21, CBOSA; wyrok NSA z dnia 11 grudnia 2024 r., III OSK 806/23, CBOSA oraz wyrok NSA z dnia 25 września 2020 r., I OSK 600/20, CBOSA, czy wyroki WSA w Warszawie: z dnia 9 czerwca 2020 r., II SAB/Wa 225/20, CBOSA i z dnia 9 września 2020 r., II SAB/Wa 237/20, CBOSA.

prawa administracyjnego i licznych aktach wewnętrznych¹⁰. Jednak dalszym naturalnym kierunkiem rozwoju jest przekształcanie działań informacyjnych w Internecie w bardziej zaawansowane usługi online, nie tylko informacyjne, ale również transakcyjne. Problemem stało się natomiast używanie mediów społecznościowych przez osoby pełniące funkcje publiczne, ponieważ często – jako odbiorcy – nie jesteśmy w stanie rozróżnić, kiedy mamy do czynienia z ich osobistymi poglądami i ustaleniami, a kiedy ze stanowiskami i komunikatami urzędowymi. Brak jakichkolwiek uniwersalnych wytycznych co do funkcjonowania kont (profilów) tych osób i kierowanych przez nich urzędów, niekoniecznie wyrażonych w obowiązujących przepisach prawa administracyjnego, prowadzi do niepokojących i ryzykownych zjawisk, takich jak dezinformacja, czy ograniczanie obywatelom możliwości interakcji informacyjnej z władzą publiczną (np. blokowanie użytkowników).

5. Zawsze na końcu podsumowań takich publikacji jak niniejsza powstaje pytanie, jaki obraz wyłania się z mozaiki podjętych tematów. Na pewno pokazuje ona skomplikowaną sytuację praw informacyjnych bez prostych odpowiedzi co do ich zróżnicowanego rozumienia i skutków, zakresu funkcjonowania uprawnień i sposobu ich wykonywania, a także egzekwowania obowiązków z nimi związanych. Z drugiej strony teksty ukazują ciągle wzrastające znaczenie jawności (bądź niejawności), nie tylko z punktu widzenia kontroli społecznej i wiedzy potrzebnej społeczeństwu do realizacji innych celów, ale również sytuacji konkretnych jednostek w ich relacjach z państwem, czy też z innymi podmiotami będącymi z nimi w stosunkach informacyjnych.

Oczywiście nadal będzie trwał nieprzerwany proces swoistego napięcia między jawnością oraz tajnością, a bardziej precyzyjnie – między wartościami stojącymi u ich podstaw. Cechą zorganizowanych form społecznych związaną z informacją jest bowiem – jak to już nazwałem kilka lat temu – „przewaga informacyjna” posiadających informację

10 Zob. S. Szczepaniak, *Biuletyn Informacji Publicznej dzisiaj – anachronizm prawny i informatyczny czy wciąż przydatna instytucja* [w:] M. Błachucki, G. Sibiga (red.), *20 lat ustawy o dostępie do informacji publicznej. Podsumowanie i perspektywy ustawowej regulacji prawa do informacji publicznej*, Warszawa 2022, s. 246 i nast.

w stosunku do tych, którzy jej nie posiadają lub posiadają niepełną, co przekłada się na różnicę w sytuacji na korzyść lepiej poinformowanych¹¹. Ruch ku jawności to nic innego jak próba zniwelowania przewagi informacyjnej władzy nad obywatelami, która to władza równolegle podąża drugim nurtem stałego poszerzania sfer informacji poufnych (sekretnych) uzasadnianym potrzebą ochrony interesu publicznego lub interesów indywidualnych, ponieważ te mogą być co najmniej zagrożone poprzez ujawnianie informacji.

Tylko z pozoru łatwiejszym zadaniem zdaje się ujednolicanie i upraszczanie „przepisów jawnościowych”. Jednakże coraz bardziej złożone zjawiska przetwarzania informacji oraz stale tworzone inne zasady i standardy z nimi związane (w tym również nakierowane na ochronę informacji) nie sprzyjają udzieleniu łatwych odpowiedzi i zaproponowaniu zmian. Nie ulega jednak wątpliwości, że prawo o jawności będzie podlegało dalszej ewolucji, co z kolei może stać się przyczyną kolejnych spotkań seminaryjnych i uzasadnieniem prowadzenia następnych badań w tym zakresie.

¹¹ G. Sibiga, *Jawność – tajność. Dokąd zmierzają relacje obywatela z władzą*, „Monitor Prawniczy” 2019, nr 1, s. 105 i nast.

Monografia stanowi ciekawy zbiór tekstów młodych kandydatów nauk poświęcony niezwykle aktualnemu problemowi jawności w kontekście rozwoju społeczeństwa w dobie cyfrowej, gdzie informacja i dostęp do niej staje się kluczowym elementem krwioobiegu państwa i gospodarki. Monografia jest ciekawa poprzez swoją różnorodność obrazującą zdyswersyfikowane zainteresowania naukowe młodych badaczy. W tym kontekście jest także ważna, gdyż pozwala na zidentyfikowanie nowych zagadnień badawczych w prawie informacyjnym z perspektywy kandydatów nauk pochodzących z wiodących ośrodków akademickich zajmujących się tą gałęzią prawa publicznego.

dr hab. Mateusz Błachucki, prof. INP PAN

Podjęta w opracowaniu tematyka jest bardzo aktualna, gdyż dostęp do informacji staje się cennym zasobem. Do pewnego stopnia jawność niweluje władczość państwa, którego organy z założenia posiadają pozycję monopolisty w zakresie nie tylko zgromadzonych informacji, ale również dysponowania nimi. Jawność redukuje skalę działań postrzeganych jako zakulisowe, podrywających zaufanie do państwa. Dlatego też w demokratycznym państwie prawnym jawność stanowi wartość wymagającą szczególnej i nade wszystko skutecznej ochrony – jako filar społeczeństwa obywatelskiego. Czy jednak obowiązujący stan prawny stwarza takie gwarancje?

dr hab. Jan Chmielewski, prof. ALK

