

# UZYSKANIE INFORMACJI O STOSOWANIU PODSŁUCHU NA PODSTAWIE USTAWY O DOSTĘPIE DO INFORMACJI PUBLICZNEJ

---

GRZEGORZ KALETA \*

## WSTĘP

Wprowadzenie prawa dostępu do informacji publicznej jako konstytucyjnego, publicznego prawa podmiotowego stanowiło na gruncie Konstytucji RP z 1997 r.<sup>1</sup> nowość i odpowiadało na potrzebę zapewnienia jawności działalności władz publicznych.

Ustawę o dostępie do informacji publicznej<sup>2</sup>, stanowiącą najważniejszy akt w obszarze art. 61 Konstytucji RP, uchwalono dnia 6 września 2001 r. Na mocy przedmiotowej ustawy powierzono sądową ochronę prawa dostępu do informacji publicznej sądom administracyjnym.

Beneficjentem prawa dostępu do informacji publicznej, na podstawie art. 2 ust. 1 u.d.i.p., jest „każdy” – inaczej przewidziano w art. 61 ust. 1 Konstytucji RP, gdzie mowa była jedynie o „obywatelu”. Sądy administracyjne ujmowały katalog podmiotów prawa do informacji publicznej bardzo szeroko – uprawnionym jest każda osoba fizyczna niezależnie od obywatelstwa, osoba prawna, a także inne jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, w tym organizacje społeczne. Jak zaznacza Naczelny Sąd Administracyjny, pojęcie „każdy” musi uwzględniać wszystkie powyższe podmioty z uwagi na cel i sens u.d.i.p.<sup>3</sup>, przyjętej dla urzeczywistnienia idei transparentności władzy publicznej. Podmioty te nie muszą wykazywać interesu prawnego lub faktycznego w uzyskaniu informacji publicznej (art. 2 ust. 2 u.d.i.p.), co oznacza, że np. organ zobowiązany do jej udostępnienia nie może tego odmówić fundacji z powołaniem się na to, że zakres przedmiotowy

---

\* uczestnik seminarium doktoranckiego nauk prawnych Wydziału Prawa i Administracji Uczelni Łazarskiego, e-mail: grzegorz.kaleta@gmail.com, ORCID: 0000-0002-1408-5784

<sup>1</sup> W. Sokolewicz, K. Wojtyczek [w:] L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II*, wyd. 2, LEX/el. 2016, art. 61.

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 902), dalej: u.d.i.p.

<sup>3</sup> Wyrok NSA z dnia 14 czerwca 2012 r., I OSK 638/12, LEX nr 1264886.

żądaney informacji nie mieści się w realizacji celów statutowych fundacji. Prawo to na gruncie u.d.i.p. uzyskało charakter powszechny, wykraczający poza jego genezę jako prawa politycznego. Jak wskazuje P. Szustakiewicz, uprawnienie to daje wgląd do informacji osobom mieszkającym w Polsce, ale także tym spoza jej terytorium, co wynika z rekomendacji Rady Europy<sup>4</sup>.

## ISTOTA I PRZEDMIOT INFORMACJI PUBLICZNEJ

Intencją i założeniem ustawy jest szerokie rozumienie przedmiotu regulacji. Zasadniczo wszystko, co wiąże się bezpośrednio z funkcjonowaniem i trybem działania podmiotów, o których mowa w art. 4 ust. 1 ustawy, stanowi informację publiczną. Pojęcie informacji publicznej ustawodawca określa w art. 1 ust. 1 i art. 6 ustawy. Artykuł 1 u.d.i.p. zawiera bardzo ogólne ujęcie materii poddanej regulacji w tym akcie, natomiast art. 6 konkretyzuje przedmiot informacji publicznej, lecz nie tworzy zamkniętego katalogu źródeł i rodzajów informacji.

Wprowadzenie katalogu informacji publicznej należy uznać za celowe nie tylko z punktu widzenia podmiotu zobowiązanego do jej udostępnienia, który jest zwolniony z obowiązku każdorazowego badania, czy żądana informacja ma przymiot informacji publicznej. Taka jednoznaczna regulacja stanowi ułatwienie efektywnego korzystania z uprawnienia przewidzianego komentowaną ustawą również z punktu widzenia podmiotu żądającego informacji. Artykuł 6 ust. 1 ustala jedynie w sposób przykładowy zakres przedmiotowy pojęcia informacji publicznej. Zgodnie z regułami poprawnej legislacji określenie „w szczególności” przesądza o otwartym, niepełnym charakterze zawartego w nim wyszczególnienia<sup>5</sup>. Niedopuszczalne jest więc przyjęcie, że informacja, która nie została wymieniona w art. 6 ust. 1 ustawy, nie jest informacją publiczną. W razie wątpliwości, czy żądana informacja mieści się w przedmiocie uregulowanym ustawą, należy – respektując zasadę powszechnego dostępu – interpretować przepisy na korzyść wykonującego prawo do takiej informacji<sup>6</sup>.

Sądy administracyjne szeroko interpretują samo pojęcie „informacja publiczna”, wyznaczające jej zakres przedmiotowy. Naczelny Sąd Administracyjny optuje za stosowaniem w odniesieniu do u.d.i.p. takich zasad wykładni, które sprzyjają poszerzeniu, a nie zawężeniu obowiązku informacyjnego<sup>7</sup>. Przepis art. 6 ust. 1 u.d.i.p., wymieniający rodzaje informacji publicznej, nie ma charakteru zamkniętego, wyliczenie zaś stanów faktycznych w nim zawartych jest jedynie przykładowe<sup>8</sup>. Wskazywano, że informację publiczną stanowi treść wszelkiego rodzaju dokumentów odnoszących się do organu władzy publicznej i dotyczących sfery jego działalności.

---

<sup>4</sup> S. Marciniak, M. Szwał, *Znaczenie informacji publicznej dla ochrony praw jednostki w orzecznictwie sądów administracyjnych*, ZNSA 2021, nr 1–2, s. 284.

<sup>5</sup> R. Stefanicki, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Wybrane zagadnienia w świetle orzecznictwa sądowego*, PiP 2004, z. 2, s. 98

<sup>6</sup> Wyrok NSA z dnia 2 lipca 2003 r., II SA 837/03, LEX nr 79357

<sup>7</sup> Wyrok NSA z dnia 20 stycznia 2012 r., I OSK 2118/11, LEX nr 1120657.

<sup>8</sup> Wyrok NSA z dnia 28 lipca 2017 r., I OSK 2916/15, LEX nr 2360910.

Bez znaczenia jest to, w jaki sposób dokumenty te znalazły się w posiadaniu organu i jakiej sprawy dotyczą. Ważne natomiast jest, by dokumenty takie służyły realizowaniu zadań publicznych przez organ i odnosiły się do niego bezpośrednio<sup>9</sup>.

Na gruncie konkretnych spraw i leżących u ich podstaw stanów faktycznych sądy administracyjne decydują, czy żądana przez dany podmiot informacja ma przymiot informacji publicznej czy nie. Przykładowo można wymienić, że NSA za treści stanowiące informację publiczną uznawał tak różne kategorie, jak: wokandę spraw w sądzie<sup>10</sup>; wszystkie wyroki, bez względu na ich prawomocność<sup>11</sup>; informację o stosowanych podsłuchach, objęciu inwigilacją, czynnościami operacyjnymi, bez względu na to, że żądanie udostępnienia informacji odnosi się do konkretnego obywatela<sup>12</sup>.

Przy udostępnianiu informacji należy uwzględniać zarówno formalne, jak i nieformalne źródła tej informacji. Na gruncie u.d.i.p zasadne jest szerokie rozumienie źródeł informacji. Za takim rozumieniem przemawia coraz szerzej stosowana zasada jawności i transparentności życia publicznego, z uwzględnieniem postępowań prowadzonych przez uprawnione organy<sup>13</sup>.

Przesłanką udzielenia informacji publicznej określonej w art. 6 ust. 1 pkt 2 u.d.i.p. jest istnienie bezpośredniego związku łączącego żądanie udostępnienia informacji z określonym podmiotem<sup>14</sup>. Jako informację podlegającą udostępnieniu art. 6 ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy wymienia wprost status prawny lub formę prawną. Forma prawna to nie tylko kwestia posiadania przez podmiot udostępniający osobowości prawnej; przez to pojęcie należy rozumieć także pewien układ skoordynowanych elementów, strukturę, czy też ustrój. W związku z tym informacja w tym zakresie musi objąć szczegółowe wskazanie organów takiego podmiotu<sup>15</sup>.

W kategorii sposobu realizacji zadań publicznych i ich wykonywania mieści się żądanie udzielenia przez Prokuratora Generalnego informacji o stosowanych podsłuchach, objęciu inwigilacją i czynnościami operacyjnymi, która to informacja – jak uznał NSA w wyroku z dnia 30 października 2013 r.<sup>16</sup> – ma charakter informacji publicznej, bez względu na to, że żądanie udostępnienia informacji odnosi się do konkretnego obywatela.

Zgodnie z wyrokiem NSA z dnia 12 kwietnia 2017 r. dane dotyczące stosowania kontroli operacyjnej nie stanowią informacji publicznej<sup>17</sup>. Pogląd taki został już w orzecznictwie administracyjnym wyrażony wcześniej – w szczególności WSA w Warszawie w wyroku z dnia 14 lutego 2014 r.<sup>18</sup> doszedł do analogicznych wniosków w odniesieniu do żądania udostępnienia przez Szefa ABW danych

<sup>9</sup> Wyrok NSA z dnia 14 czerwca 2012 r., I OSK 638/12 LEX nr 1264886.

<sup>10</sup> Wyrok NSA z dnia 18 października 2013 r., I OSK 1719/13 LEX nr 1557041.

<sup>11</sup> Wyrok NSA z dnia 21 sierpnia 2013 r., I OSK 754/13 LEX nr 1350343.

<sup>12</sup> Wyrok NSA z dnia 30 października 2013 r., I OSK 1413/13 LEX nr 1511958.

<sup>13</sup> M. Bidziński, M. Chmaj, P. Szustakiewicz, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej...*, *op. cit.*, s. 80.

<sup>14</sup> *Ibidem*, s. 87.

<sup>15</sup> S. Marciniak, M. Szwał, *Znaczenie informacji publicznej...*, *op. cit.*, s. 290.

<sup>16</sup> Wyrok NSA z dnia 30 października 2013 r., I OSK 1413/13, LEX nr 1511958

<sup>17</sup> Wyrok NSA z dnia 12 kwietnia 2017 r., I OSK 1570/15, LEX nr 2316108.

<sup>18</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 14 lutego 2014 r., II SA/Wa 2196/13, LEX nr 1580015.

statystycznych dotyczących liczby wniosków oraz liczby wydanych postanowień w sprawie zarządzenia kontroli operacyjnej. Sąd wskazał, że dane te nie mogą stanowić informacji publicznej z uwagi na konieczność ochrony prawnie uzasadnionego interesu służby, wynikającej z art. 35 ust. 1 ustawy o ABW i AW. Przyjęcie takiego rozumowania prowadzi do wniosku, że nieudostępnienie informacji statystycznych na temat zakresu działań podejmowanych w ramach kontroli operacyjnej przez organy państwa służy ochronie dobra ważniejszego niż prawo do informacji.

Trybunał, badając prawo krajowe państw członkowskich UE oraz standardy wynikające z prawa międzynarodowego, ustalił, że istnieje powszechnie akceptowalny konsensus co do potrzeby uznania prawa do informacji oraz jego związku z wolnością wypowiedzi – zwłaszcza w zakresie, w jakim realizacja tego prawa dotyczy dostępu do informacji będących w posiadaniu państwa, istotnych z punktu widzenia ogółu społeczeństwa i mających wpływ na kształtowanie opinii publicznej. Chociaż w orzecznictwie ETPC wyrażany jest pogląd, że art. 10 Konwencji nie przyznaje jednostce prawa dostępu do informacji będących w posiadaniu władzy publicznej ani nie zobowiązuje rządu do udostępniania tego typu informacji, to jednak takie prawo lub obowiązek może powstać, gdy dostęp do informacji ma zasadnicze znaczenie dla korzystania przez jednostkę z jej prawa do wolności wyrażania opinii<sup>19</sup>.

Analogicznie jak w przypadku kontroli operacyjnej, także i w odniesieniu do okresowych sprawozdań służb dotyczących zakresu korzystania z metadanych sądy administracyjne uznały, że informacje te nie mogą być udostępnione organizacjom pozarządowym. Wykorzystano tę samą argumentację, opierającą się na założeniu, że dane te stanowią informację niejawną. Uwagę zwraca w szczególności uzasadnienie wyroku WSA w Warszawie<sup>20</sup>, w którym sąd wywnioskował z treści art. 20ca ust. 2 ustawy o Policji, że każde sprawozdanie statystyczne musi podlegać reżimowi ochronnemu wynikającemu z ustawy o ochronie informacji niejawnych, zupełnie w tym zakresie pomijając orzeczenie NSA z dnia 21 września 2012 r., w którym wskazano, że o niejawności informacji decyduje jej treść, a nie nadana klauzula<sup>21</sup>.

NSA przesądził, że dane statystyczne dotyczące wykorzystania metadanych stanowią informację publiczną. Zgodnie z wyrokiem z dnia 30 czerwca 2016 r.<sup>22</sup> informacja o skali korzystania przez Służbę Kontrwywiadu Wojskowego z danych teleinformatycznych stanowi informację publiczną, gdyż odnosi się do władzy publicznej, jaką wykonuje Służba Kontrwywiadu Wojskowego. Jest to wszak informacja statystyczna o działalności tego organu władzy publicznej w zakresie realizacji zadania publicznego. Za każdym razem składy orzekające podkreślały, że brak przedmiotowego wyłączenia z zakresu stosowania ustawy o dostępie do informacji publicznej nie przesądza, że informacje dotyczące dostępu do danych są jawne i mogą zostać udostępnione.

---

<sup>19</sup> M. Rojszczak, *Kontrola sądów krajowych nad stosowaniem środków inwigilacji elektronicznej na tle orzecznictwa ETPC*, PiP 2022 nr 4, s. 106

<sup>20</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 4 października 2017 r., II SA/Wa 784/17, LEX nr 2411903.

<sup>21</sup> Wyrok NSA z dnia 21 września 2012 r., I OSK 1393/12, LEX nr 1363604.

<sup>22</sup> Wyrok NSA z dnia 30 czerwca 2016 r., I OSK 3271/14, LEX nr 2082613.

Niejawność sprawozdań służb nie przesądza o niejawności działań kontrolnych podejmowanych przez sądy okręgowe.

Z uwagi na ustaloną praktykę służb specjalnych, polegającą na wydawaniu decyzji odmownych w odpowiedzi na wnioski o udostępnienie informacji publicznej, sądy administracyjne rozpatrujące skargi na te decyzje pełnią szczególną rolę w zapewnieniu prawidłowości funkcjonowania mechanizmu kontroli społecznej. Sąd administracyjny posiada uprawnienia pozwalające nie tylko ocenić argumentację stron, ale również wkroczyć w materię objętą gryfem tajności i dogłębnie zbadać, czy informacje, których ujawnienia odmawiają służby, faktycznie wymagają ochrony. Dlatego tylko sądy administracyjne mogą wpłynąć na zmianę praktyki służb i przenieść na krajowy grunt standard, zgodnie z którym dane statystyczne dotyczące stosowania środków ingerujących w prawa podstawowe muszą być jawne i podlegać kontroli społecznej, w innym bowiem przypadku zagrożone mogą zostać podstawy funkcjonowania państwa demokratycznego<sup>23</sup>.

## DOSTĘP DO INFORMACJI O PODSŁUCHACH

Jawność liczby podsłuchów telefonicznych stosowanych przez Policję, a także służby specjalne, były traktowane jako tajemnica służbowa. Szefowie poszczególnych służb oraz Komendant Główny Policji konsekwentnie odmawiali tej informacji opinii publicznej. Od stycznia 2011 r. Prokurator Generalny jest zobligowany każdego roku do przedstawiania Sejmowi i Senatowi jawnej informacji dotyczącej liczby podsłuchów<sup>24</sup>.

Dane zawarte w tabeli 1 przedstawiają łączną liczbę osób, wobec których zostały skierowane wnioski o zarządzanie kontroli i utrwalania rozmów lub wnioski o zarządzanie kontroli operacyjnej w latach 2010–2021.

**Tabela 1. Liczba osób, wobec których zostały skierowane wnioski o zarządzanie kontroli i utrwalania rozmów lub wnioski o zarządzanie kontroli operacyjnej w latach 2010–2021**

Rok	Liczba osób, wobec których skierowano wnioski o kontrolę operacyjną	Zgody sądu	Odmowy sądu	Odmowy prokuratora
2021	7071	6922	23	126
2020	6537	6384	35	118
2019	5839	5711	25	103
2018	6088	5915	25	148
2017	6562	6402	14	146

<sup>23</sup> M. Rojszczak, *Kontrola sądów krajowych...*, op. cit., s. 113.

<sup>24</sup> W. Filipkowski, E.W. Pływaczewski, Z. Rau (red.), *Przestępczość w XXI wieku. Zapobieganie i zwalczanie. Problemy prawno-kryminologiczne*, LEX/el. 2015.

Rok	Liczba osób, wobec których skierowano wnioski o kontrolę operacyjną	Zgody sądu	Odmowy sądu	Odmowy prokuratora
2016	6035	5881	45	109
2015	5673	5431	20	222
2014	5435	5221	12	202
2013	4509	4278	16	215
2012	4206	3956	25	225
2011	5188	4863	39	286
2010	6723	6453	52	218

Źródło: opracowanie własne.

Interesującą pod względem odmiennego interpretowania przepisów przez sądy orzekające wydaje się być sprawa Grażyny P. (dalej G.P.), sędzi w stanie spoczynku, która w 2011 r. zwróciła się do Wydziału Informacji Biura Ministra Sprawiedliwości o udostępnienie jej informacji publicznej co do ewentualnego posiadania przez nią podsłuchu, ewentualnego objęcia ją inwigilacją, w rozumieniu szerokim czynnościami operacyjnymi w okresie od 1980 r. do chwili obecnej. Ministerstwo Sprawiedliwości przekazało wniosek zgodnie z właściwością Dyrektorowi Biura Prokuratora Generalnego z uwagi na fakt, że Ministerstwo Sprawiedliwości nie dysponuje żądanymi przez wnioskodawczynię informacjami.

Następnie pismem z dnia 21 lutego 2021 r. Dyrektor Biura Prokuratora Generalnego poinformował wnioskodawczynię, iż udzielenie informacji pozytywnej, jak i negatywnej nie jest możliwe w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej w związku z art. 5 ust. 1 i art. 1 ust. 2 tej ustawy.

Na skutek skargi G.P. na bezczynność Prokuratora Generalnego w załatwieniu wniosku, WSA w Warszawie wyrokiem z dnia 21 stycznia 2013 r., II SAB/Wa 418/12, oddalił skargę. Wyrok ten został następnie uchylony wyrokiem NSA z dnia 30 października 2013 r., I OSK 1413/13. Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu wyroku uznał, że zgłoszone przez skarżącą żądanie dotyczy udostępnienia informacji publicznej.

W wyniku ponownego rozpoznania sprawy WSA w Warszawie wyrokiem z dnia 12 czerwca 2014 r., II SAB/Wa 254/14, zobowiązał Prokuratora Generalnego do rozpatrzenia wniosku skarżącej o udostępnienie informacji publicznej, w terminie 14 dni od daty doręczenia prawomocnego wyroku wraz z aktami sprawy, oraz stwierdził, że bezczynność organu nie miała miejsca z rażącym naruszeniem prawa.

Pismem z września 2014 r. Prokurator Generalny poinformował wnioskodawczynię, że wszelkie dokumenty dotyczące działalności organów bezpieczeństwa państwa za okres od 22 lipca 1944 r. do 31 lipca 1990 r. znajdują się w zasobach archiwalnych Instytutu Pamięi Narodowej – Głównej Komisji Badania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu i jej oddziałach terenowych. Do udostępnienia tych dokumentów stosuje się przepisy ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięi Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu

(Dz.U. z 2014 r. poz. 1075). Natomiast w zakresie ewentualnego stosowania kontroli i utrwalania rozmów po wszczęciu postępowania karnego, czyli tzw. podsłuchu procesowego, mają zastosowanie reguły przewidziane w Kodeksie postępowania karnego, gdyż przepisy tej ustawy stanowią *lex specialis* w stosunku do powołanej ustawy o dostępie do informacji publicznej. Dostęp zaś do dokumentów znajdujących się w aktach postępowania karnego jest możliwy w trybie art. 156 k.p.k.

Jednocześnie decyzją z września 2014 r. Prokurator Generalny odmówił udostępnienia informacji publicznej w pozostałym zakresie, tj. udostępnienia informacji dotyczącej stosowania względem wnioskodawczyni czynności operacyjno-rozpoznawczych w okresie od 1 sierpnia 1990 r. do września 2014 r. W uzasadnieniu decyzji wskazał, że czynności te, w tym kontrola operacyjna, są niejawnie z mocy ustawy, co wynika z przepisów ustaw regulujących zasady działania poszczególnych służb, którym przyznano uprawnienia stosowania tych czynności. Na skutek wniosku G.P. o ponowne rozpoznanie sprawy, decyzją z grudnia 2014 r. Prokurator Generalny utrzymał w mocy decyzję z września 2014 r. W ocenie organu każda informacja, która dotyczy czynności operacyjno-rozpoznawczych, jest niejawną, w tym również informacja o realizacji wobec określonej osoby czynności operacyjno-rozpoznawczych (informacja pozytywna), jak też zaprzeczającej ich realizacji (informacja negatywna).

Skargę na powyższą decyzję wniosła G.P. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 3 czerwca 2015 r., II SA/Wa 140/15, uchylił zaskarżoną decyzję oraz utrzymaną nią w mocy decyzję poprzedzającą z września 2014 r. Z uzasadnienia powołanego wyroku wynika, że organ nie przedstawił wystarczających argumentów i dowodów uzasadniających odmowę udostępnienia żądanych informacji, a powołanie się na ochronę informacji niejawnych bez wykazania, że żądane informacje rzeczywiście taki charakter mają, nie uzasadnia odmowy udostępnienia skarżącej żądanych informacji i wydania decyzji na podstawie art. 16 ust. 1 w zw. z art. 5 ust. 2 u.d.i.p. Zdaniem tego Sądu organ rozpatrując sprawę skarżącą, nie wyjaśnił w sposób wystarczający stanu faktycznego i odmówił udostępnienia informacji publicznej bez wykazania, czy w sprawie będzie miał zastosowanie art. 5 ust. 1 u.d.i.p.

Następnie Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia 19 lipca 2017 r., I OSK 2718/15, oddalił skargi kasacyjne Prokuratora Generalnego i G.P. od wskazanego wyroku.

Ponownie rozpoznając sprawę, Prokurator Generalny decyzją z listopada 2017 r. odmówił udostępnienia żądanej informacji publicznej. Następnie po rozpoznaniu wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy decyzją z grudnia 2017 r. organ uchylił zaskarżoną decyzję w całości i odmówił udostępnienia informacji w zakresie dotyczącym stosowania względem G.P. czynności operacyjno-rozpoznawczych, w tym kontroli operacyjnej, w okresie od 2006 r. do dnia rozpoznania sprawy.

G.P. wniosła do WSA w Warszawie skargę na powyższą decyzję.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 19 września 2018 r., II SA/Wa 360/18, uwzględnił skargę. W uzasadnieniu wyroku Sąd wskazał, że organ ponownie rozpoznając sprawę, nie wyjaśnił w sposób wyczerpujący stanu faktycznego i odmówił udostępnienia informacji publicznej bez wykazania, czy

w sprawie będzie miał zastosowanie art. 5 ust. 1 u.d.i.p. Ponadto organ w uzasadnieniu decyzji w ogóle nie wskazał, na podstawie jakich dowodów wydał zaskarżoną decyzję. Skargę kasacyjną złożył Prokurator Generalny, zaskarżając powyższy wyrok w całości.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną G.P. wniosła o jej oddalenie. Zdaniem skarżącej organ nie wykazał, że wnioskowane informacje są informacjami niejawnymi materialnie, tj. że ich ujawnienie spowoduje szkodę dla Rzeczypospolitej Polskiej. W ocenie skarżącej słusznie też Sąd pierwszej instancji stwierdził, że ustalenie stanu faktycznego nie może mieć charakteru hipotetycznego.

Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że skarga kasacyjna ma usprawiedliwione podstawy, dlatego uchylił zaskarżony wyrok i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie<sup>25</sup>.

## ZAKOŃCZENIE

Orzecznictwo NSA odgrywa ważną rolę w zakresie rozumienia pojęć zawartych w u.d.i.p. Statystyki dotyczące skarg na bezczynność organów w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej, jak również na decyzje o odmowie udostępnienia informacji publicznej pokazują generalnie stałą tendencję wzrostu liczby rozstrzygnięć sądów administracyjnych w tym obszarze, co ma duże znaczenie dla ochrony praw jednostki w orzecznictwie sądów administracyjnych.

Obszar sądowej kontroli nad działalnością inwigilacyjną organów ścigania i służb specjalnych wymaga doskonalenia. W przeciwieństwie jednak do szeroko dyskutowanych zmian ustrojowych sądów doskonalenie to nie wiąże się z potrzebą przyjęcia nowych rozwiązań normatywnych, wymaga za to zrozumienia ze strony sędziów zajmujących się tą problematyką, że w obecnej rzeczywistości prawnej w Polsce najczęściej stanowią jedyne zabezpieczenie formalne ograniczające ryzyko nadużycia władzy<sup>26</sup>. Bez dogłębnej i rzeczowej analizy wniosków i sprawozdań składanych przez uprawnione organy ochrona przed arbitralnymi decyzjami prowadzącymi do nieuprawnionej inwigilacji stanie się niemożliwa. Z uwagi na liczbę – w treści niemal identycznych – orzeczeń NSA dotyczących badanego zagadnienia nie ma podstaw, aby sądzić, że w następnych latach kontrola administracyjna przyczyni się do wzmocnienia mechanizmów kontroli społecznej nad działalnością inwigilacyjną służb specjalnych<sup>27</sup>.

Analizując orzecznictwo sądów administracyjnych, można wyrazić przekonanie, że w ocenie składów orzekających każda informacja dotycząca operacyjnej działalności służb powinna być niejawna, bo w innym wypadku zagrożona może zostać skuteczność podejmowanych działań, a w efekcie bezpieczeństwo publiczne.

---

<sup>25</sup> Wyrok NSA z dnia 22 marca 2022 r., III OSK 760/21, LEX nr 3324956.

<sup>26</sup> M. Rojszczak, *Kontrola sądów krajowych...*, op. cit., s. 113.

<sup>27</sup> Czy ABW współpracowała z amerykańską NSA? Nie wiemy i się nie dowiemy, Fundacja Panoptykon, 8.11.2017 [online:] <https://panoptykon.org/wiadomosc/czy-abw-wspolpracowala-z-amerykanska-nsa-nie-wiemy-i-sie-nie-dowiemy> [dostęp: 13.03.2023].



## BIBLIOGRAFIA

- Filipkowski W., Pływaczewski E.W., Rau Z. (red.), *Przestępczość w XXI wieku. Zapobieganie i zwalczanie. Problemy prawnokryminologiczne*, LEX/el. 2015.
- Kamińska I., Rozbicka-Ostrowska M., *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2015.
- Marciniak S., Szwasz M., *Znaczenie informacji publicznej dla ochrony praw jednostki w orzecznictwie sądów administracyjnych*, ZNSA 2021, nr 1–2.
- Mąka J., *Kontrola operacyjna i podsłuch – ocena na tle praktycznego stosowania*, PBW 2011, nr 4.
- Rojszczak M., *Kontrola sądów krajowych nad stosowaniem środków inwigilacji elektronicznej na tle orzecznictwa ETPC*, PiP 2022, nr 4.
- Rojszczak M., *Prawne podstawy prowadzenia masowej inwigilacji obywateli opartej na hurtowym i nieukierunkowanym przechwytywaniu danych w UE z uwzględnieniem dorobku orzecznictwa TSUE i ETPC*, SPP 2017, nr 2.
- Skorupka J. (red.), *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, Warszawa 2019.
- Sokolewicz W., Wojtyczek K., *Komentarz do art. 61 [w:] L. Garlicki, M. Zubik (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 2, LEX/el. 2016.
- Stefanicki R., *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Wybrane zagadnienia w świetle orzecznictwa sądowego*, PiP 2004, nr 2.
- Szumidło-Kulczycka D., *Dalsze wykorzystywanie materiałów z kontroli operacyjnej*, PiP 2018, nr 10.
- Szustakiewicz P., *Komentarz do art. 2 [w:] M. Bidziński, M. Chmaj, P. Szustakiewicz, Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2018, Legalis 2020.
- Tomkiewicz M., *Podsłuchy operacyjne w orzecznictwie sądowym*, PiP 2015, nr 4.
- Tomkiewicz M., *Sądowa kontrola pozyskiwania danych telekomunikacyjnych, internetowych i pocztowych*, PiP 2018, nr 4.
- Czy ABW współpracowała z amerykańską NSA? Nie wiemy i się nie dowiemy, Fundacja Panoptikon, 8.11.2017 [online:] <https://panoptikon.org/wiadomosc/czy-abw-wspolpracowala-z-amerykanska-nsa-nie-wiemy-i-sie-nie-dowiemy> [dostęp: 13.03.2023].

## UZYSKANIE INFORMACJI O STOSOWANIU PODSŁUCHU NA PODSTAWIE USTAWY O DOSTĘPIE DO INFORMACJI PUBLICZNEJ

## Streszczenie

W opracowaniu poruszono problematykę uzyskania informacji o stosowaniu podsłuchu na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej. Zważywszy że sądy administracyjne w sprawach z zakresu dostępu do informacji publicznej orzekają ponad 21 lat, mając na uwadze realizację publicznego prawa podmiotowego umocowanego w art. 61 Konstytucji RP oraz że przyjęły w swoim orzecznictwie szerokie znaczenie pojęcia „informacja publiczna”, jak również zakres podmiotowy beneficjentów uprawnionych do dostępu do informacji publicznej, to w dalszym ciągu zachodzą wątpliwości co do możliwości udzielenia informacji osobie inwigilowanej. Powołane zostało zarówno orzecznictwo WSA, jak i NSA, które odgrywa ważną rolę w zakresie rozumienia pojęć zawartych w ustawie i które budzi także duże zainteresowanie opinii publicznej.

Słowa kluczowe: podsłuch, informacja publiczna, sądy administracyjne, orzecznictwo konstytucja

## OBTAINING INFORMATION ON THE USE OF WIRETAPPING ON THE BASIS OF THE ACT ON ACCESS TO PUBLIC INFORMATION

### Abstract

The article discusses the issue of obtaining information on the use of wiretapping under the Act on Access to Public Information. Whereas the administrative courts have been adjudicating in cases concerning access to public information for over 21 years, taking into account the implementation of the public subjective right stipulated in Art. 61 of the Constitution of the Republic of Poland and that they have adopted a broad meaning of the term “public information” in their case law, as well as the subjective scope of beneficiaries entitled to access to public information, there are still doubts as to the possibility of providing information to a person under surveillance. Both the case law of the Provincial Administrative Court and the Supreme Administrative Court have been cited, which plays an important role in understanding the terms contained in the act and which also arouses great interest of the public opinion.

Keywords: wiretapping, public information, administrative courts, case law, constitution