

ORZECZNICTWO SĄDOWE

KRZYSZTOF NOWAK¹
ORCID: 0000-0003-0593-7815

GŁOSA DO ORZECZENIA NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO Z 28 WRZEŚNIA 2018 R., I OSK 2016/16 (CZEŚCIOWO APROBUJĄCA)

Teza: Wykładnia funkcjonalna i gramatyczna pojęcia osoby pełniącej funkcję publiczną nie odnosi się wprost do funkcjonariusza publicznego, o którym mowa w treści art. 115 § 13 ustawy z 6 czerwca 1997 r. — Kodeks karny².

Wprowadzenie

W stanie faktycznym opisanym w uzasadnieniu orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego z 28 września 2018 r.³ wskazano, że wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 14 marca 2016 r.⁴, po rozpoznaniu skargi Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (dalej jako: KPRM) na decyzję generalnego inspektora ochrony danych osobowych (dalej jako: GIODO) w przedmiocie przetwarzania danych osobowych,

¹ Krzysztof Nowak — doktorant WSPiA Rzeszowskiej Szkoły Wyższej, pracownik Departamentu Kontroli i Nadzoru Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Adres do korespondencji: <k_nowak66@o2.pl>.

² Tekst jedn. DzU z 2019 r., poz. 1950 ze zm.; dalej jako: k.k.

³ Sygn. I OSK 2016/16, Legalis nr 1866573; dalej jako: orzeczenie Naczelnego Sądu Administracyjnego z 28 września 2018 r.

⁴ Sygn. II SA/Wa 1754/15, Legalis nr 1456389; dalej jako: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 14 marca 2016 r.

uchylił zaskarżoną decyzję GIODO oraz poprzedzającą ją decyzję wydaną przez niego.

Z przebiegu okoliczności sprawy wynika, że GIODO uzyskał od Związku Zawodowego Pracowników Służby Publicznej, międzyzakładowej organizacji związkowej przy Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (dalej jako: ARiMR), informację o możliwości zaistnienia nieprawidłowości w procesie przetwarzania danych osobowych przez KPRM w ramach prowadzonej przez ten podmiot kontroli w ARiMR. Rzeczoną kontrolę KPRM realizowała pn. *Weryfikacja informacji o nieprawidłowościach w funkcjonowaniu Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa*⁵ oraz na podstawie przepisów ustawy z 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej⁶.

Generalny inspektor ochrony danych osobowych, wydając decyzję w tej sprawie, nakazał usunięcie ze strony internetowej Biuletynu Informacji Publicznej (dalej jako: BIP) KPRM danych osobowych w zakresie imion i nazwisk pracowników ARiMR pełniących funkcje publiczne, które zostały zebrane w trakcie ww. kontroli oraz zawarte w dokumencie pokontrolnym. Zdaniem GIODO publikacja dokumentu, który zawiera dane osobowe w zakresie naruszającym prawo do prywatności, powinna nastąpić po odpowiednim przetworzeniu zawartych w nim danych osobowych. Pozostawienie w treści wystąpienia pokontrolnego jedynie stanowisk pracowników ARiMR nie naruszyłoby obowiązku informacyjnego określonego w ustawie z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej⁷ oraz zapewniłoby ochronę prawa do prywatności z uwzględnieniem zasady proporcjonalności.

Po rozpoznaniu złożonego przez KPRM wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, GIODO utrzymał w mocy wydaną wcześniej decyzję, podtrzymując tym samym przyjętą w jej uzasadnieniu argumentację.

W następstwie złożonej przez KPRM skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, zakończonej wyrokiem z 14 marca 2016 r., który uchylił wydane przez GIODO decyzje, zarówno ARiMR, jak i GIODO wniosły skargi kasacyjne od ww. wyroku. W uzasadnieniu skargi powołano się na naruszenie prawa procesowego oraz materialnego, m.in. w postaci błędnej wykładni pojęcia osoby pełniącej funkcję publiczną na gruncie ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Orzeczeniem Naczelnego Sądu Administracyjnego z 28 września 2018 r. oddalono złożone skargi kasacyjne na podstawie art. 184 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. — Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁸, uznając że nie zawierały one usprawiedliwionych podstaw. W uzasadnieniu wskazano, że żaden z podnoszonych zarzutów obu skarg kasacyjnych nie okazał się skuteczny i nie mógł podważyć kwestionowanego wyroku. Jak uzasadnił Naczelny Sąd Administracyjny, okoliczność,

⁵ Niepubl.

⁶ Tekst jedn. DzU z 2020 r., poz. 224; dalej jako: ustawa o kontroli w administracji rządowej.

⁷ Tekst jedn. DzU z 2019 r., poz. 1429 ze zm.; dalej jako: ustawa o dostępie do informacji publicznej.

⁸ Tekst jedn. DzU z 2019 r., poz. 2325 ze zm.

że imiona i nazwiska osób pełniących funkcje publiczne, które zawarto w wystąpieniu pokontrolnym w zestawieniu z innymi informacjami zawartymi w tym wystąpieniu, pozwalają pośrednio ustalić dane osobowe zatrudnionych w ARiMR członków rodzin osób pełniących funkcje publiczne, nie stanowi podstawy do usunięcia z BIP (z treści wystąpienia pokontrolnego) imion i nazwisk osób pełniących funkcje publiczne. Takie działanie spowodowałoby bowiem nieuzasadnione ograniczenie prawa do informacji i byłoby sprzeczne z celem ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz jej podstawowymi zasadami.

Wykładnia doktrynalna pojęcia osoby pełniącej funkcję publiczną

Zasadniczy problem, który pojawił się w glosowanym orzeczeniu Naczelnego Sądu Administracyjnego z 28 września 2018 r., dotyczy tego, czy udostępnienie przez KPRM na stronach BIP dokumentu pokontrolnego zawierającego imiona i nazwiska osób pełniących funkcje publiczne było adekwatne i zgodne z obowiązkiem, o którym mowa w art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a tiret 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Istotną rolę w komentowanym orzeczeniu odgrywa wykładnia pojęcia osoby pełniącej funkcję publiczną. Analizując obowiązujący stan prawny, należy zauważyć, że kwestia, o której mowa, w przeszłości była już wielokrotnie przedmiotem interpretacji, czego dobitnym wyrazem jest istniejący w tej materii rozległy dorobek doktryny oraz judykatury. Co ważniejsze, nie jest on jednak zupełny czy też ostatecznie rozstrzygający i w dalszym ciągu pozostawia w przedstawionym obszarze duże możliwości interpretacyjne.

Jednakowy pogląd zaprezentowany w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z 14 marca 2016 r. oraz w orzeczeniu Naczelnego Sądu Administracyjnego z 28 września 2018 r. dotyczący rozszerzonej, a tym samym funkcjonalnej wykładni pojęcia osoby pełniącej funkcję publiczną, który został oparty na wybranym orzecznictwie oraz doktrynie, w ocenie piszącego nie zasługuje na pełną akceptację. Bez wątpienia należy w całości zgodzić się z końcowym rozstrzygnięciem sądów obu instancji jako jedynym możliwym i prawnie uzasadnionym, niemniej jednak nie w oparciu o zaprezentowaną przez wskazane sądy wykładnię funkcjonalną normy prawnej, o której mowa w art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej, lecz na podstawie obowiązującego w tym zakresie prawa.

O ile niebudzące wątpliwości pozostaje stwierdzenie, że ochrona prywatności osób trzecich nie może uzasadniać usunięcia z dokumentu pokontrolnego danych osobowych osób pełniących funkcje publiczne, o tyle kontrowersje wzbudza fakt będący przedmiotem interpretacji co do tego, kogo należy uznawać za osobę pełniącą funkcję publiczną.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego (dalej jako: TK) nie jest możliwe precyzyjne i jednoznaczne określenie, czy i w jakich okolicznościach osoba funkcjonująca w ramach instytucji publicznej będzie mogła być uznana za sprawującą funkcję publiczną. Nie każda osoba publiczna będzie tą, która pełni funkcje publiczne. Sprawowanie funkcji publicznej wiąże się

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. Wskazanie, czy mowa o funkcji publicznej, powinno zatem odnosić się do badania, czy określona osoba w ramach instytucji publicznej realizuje w pewnym zakresie nałożone na tę instytucję zadanie publiczne. Chodzi zatem o podmioty, którym przysługuje co najmniej wąski zakres kompetencji decyzyjnej w ramach instytucji publicznej. Podejmując próbę wskazania ogólnych cech, jakie będą przesądzały o tym, że określony podmiot sprawuje funkcję publiczną, bez większego ryzyka błędu można uznać, że chodzi o takie stanowiska i funkcje, których sprawowanie jest równoznaczne z podejmowaniem działań wpływających bezpośrednio na sytuację prawną innych osób lub łączy się co najmniej z przygotowaniem decyzji dotyczących innych podmiotów. Spod zakresu funkcji publicznej wykluczone są zatem takie stanowiska, choćby pełnione w ramach organów władzy publicznej, które mają charakter usługowy lub techniczny⁹.

Przedmiotowa interpretacja zaprezentowana przez TK skłoniła Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie oraz Naczelny Sąd Administracyjny do stwierdzenia, że osoba pełniąca funkcję publiczną to jednocześnie funkcjonariusz publiczny w rozumieniu art. 115 § 13 k.k. Wskazane stwierdzenie, w oparciu o całość uzasadnienia glosowanego orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego z 28 września 2018 r., rodzi uzasadnione wątpliwości. W tym też zakresie autor glosy nie podziela stanowiska prezentowanego przez Naczelny Sąd Administracyjny, nie negując jednak jego końcowego rozstrzygnięcia.

Praktyka pokazuje, że jednym z najbardziej doniosłych problemów na gruncie dostępu do informacji publicznej jest udostępnianie informacji o osobach pełniących funkcje publiczne. Taki stan rzeczy wydaje się nieunikniony z tej racji, że w rachubę wchodzi tu udostępnianie informacji o osobie fizycznej, często będącej pracownikiem publicznej jednostki organizacyjnej. Osobie tej z jednej strony gwarantuje się prawo do prywatności, ochronę danych osobowych, a także kodeksową ochronę dóbr osobistych ze strony pracodawcy, z drugiej zaś już w samej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.¹⁰ oraz w ustawodawstwie przesądza się, że pewna sfera informacji o tej osobie pozostaje publicznie dostępna i może się spotykać z uzasadnionym zainteresowaniem ze strony społecznej. Taka dwoistość jest nieuchronna, ponieważ osoby działające w imieniu i na rzecz organów władzy publicznej, czy też gospodarujące majątkiem publicznym, powinny liczyć się z tym, że tego rodzaju działalność nie może przechodzić bez echa i szerszego zainteresowania¹¹.

⁹ Wyrok TK z 20 marca 2006 r., sygn. K 17/05 (DzU z 2006 r., nr 49, poz. 358).

¹⁰ DzU z 1997 r., nr 78, poz. 483; dalej jako: Konstytucja RP.

¹¹ M. Sakowska-Baryła, *Dostęp do informacji o osobach pełniących funkcje publiczne — informacja publiczna?*, Legalis 2016.

Ustawa o dostępie do informacji publicznej nie precyzuje, jakie dokładnie podmioty i na podstawie jakich zakresów obowiązków i uprawnień otrzymują przymiot osoby pełniącej funkcję publiczną.

Wykładnia gramatyczna przemawia jednak za postrzeganiem pojęcia osoby pełniącej funkcję publiczną, uwzględniając przede wszystkim przedmiot udzielonych jej kompetencji. W tym też zakresie funkcja publiczna polega na administrowaniu, rozporządzaniu majątkiem publicznym, podejmowaniu decyzji w sferze publicznej lub ich przygotowywaniu¹².

Zgadając się z faktem dotyczącym pełnej transparentności życia publicznego, należy jednak zwrócić szczególną uwagę, w oparciu o coraz nowsze ustalenia judykatury, na permanentny proces poszerzania katalogu osób pełniących funkcje publiczne. Przyjęcie zatem przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie oraz Naczelny Sąd Administracyjny, w obliczu aktualnie obowiązujących przepisów rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z 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/WE¹³, że osoba pełniąca funkcję publiczną jest równocześnie funkcjonariuszem publicznym, o którym mowa w art. 115 § 13 k.k., wydaje się być w dużej mierze daleko idącą nadinterpretacją.

Zgodnie z treścią rzeczzonej normy funkcjonariuszem publicznym jest m.in. funkcjonariusz Służby Więziennej oraz osoba będąca pracownikiem administracji rządowej, innego organu państwowego lub samorządu terytorialnego, chyba że pełni wyłącznie czynności usługowe, a także inna osoba w zakresie, w którym uprawniona jest do wydawania decyzji administracyjnych. Przyjmując zatem, że osoba pełniąca funkcję publiczną to jednocześnie funkcjonariusz publiczny, należałoby uznać, że każdy

¹² A. Wierzbica, *Komentarz do ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne*, Legalis 2017; uchwała SN z 18 października 2001 r., sygn. I KZP 9/01, Legalis nr 50807.

¹³ Dz. Urz. UE L 119 z 2016 r., s. 1. „(39) Wszelkie przetwarzanie danych osobowych powinno być zgodne z prawem i rzetelne. Dla osób fizycznych powinno być przejrzyste, że dotyczące ich dane osobowe są zbierane, wykorzystywane, przeglądane lub w inny sposób przetwarzane oraz w jakim stopniu te dane osobowe są lub będą przetwarzane. Zasada przejrzystości wymaga, by wszelkie informacje i wszelkie komunikaty związane z przetwarzaniem tych danych osobowych były łatwo dostępne i zrozumiałe oraz sformułowane jasnym i prostym językiem. [...] Dane osobowe powinny być przetwarzane tylko w przypadkach, gdy celu przetwarzania nie można w rozsądny sposób osiągnąć innymi sposobami. [...] (69) Nawet jeżeli dane osobowe mogą być przetwarzane zgodnie z prawem, gdy przetwarzanie jest niezbędne do wykonania zadania realizowanego w interesie publicznym lub w ramach sprawowania władzy publicznej powierzonej administratorowi lub ze względu na prawnie uzasadnione interesy administratora lub strony trzeciej, każdej osobie, której dane dotyczą, powinno przysługiwać prawo sprzeciwu wobec przetwarzania danych osobowych dotyczących jej szczególnej sytuacji. Za wykazanie, że ważne prawnie uzasadnione interesy administratora mają nadrzędny charakter wobec interesów lub podstawowych praw i wolności osoby, której dane dotyczą, powinien odpowiadać administrator”.

strażnik w więzieniu lub areszcie śledczym oraz każdy pracownik administracji rządowej niepełniący wyłącznie czynności usługowych lub technicznych jest jednocześnie osobą pełniącą funkcję publiczną. Zatem w myśl art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej żadna z tych osób nie może korzystać z prawa do ochrony swoich danych osobowych jako konstytucyjnego gwaranta jednego z podstawowych dóbr osobistych.

Należy zauważyć, że zasada zupełności systemu prawa w sferze jego stosowania nakazuje każdemu podmiotowi stosującemu prawo znalezienie normy prawnej mającej zastosowanie do stanu faktycznego, w ramach którego podmiot stosujący prawo rozstrzyga daną sprawę. Cechą dobrze skonstruowanego systemu prawa jest jego zupełność, a więc brak luk. Mimo to w prawie istnieje problem luk, który musi być rozwiązywany w trakcie jego stosowania. Luką w prawie jest jedynie taki brak regulacji, co do którego można racjonalnie twierdzić, że nie jest przez ustawodawcę zamierzony. Innymi słowy, gdyby ustawodawca działał racjonalnie, ten stan rzeczy byłby przez niego uregulowany¹⁴. Jednocześnie — co do zasady — luk ocennych lub swoistych nie wolno uzupełniać w drodze wykładni lub analogii. Ich uzupełnianie byłoby poprawianiem prawa do stanu zgodnego z wyobrażeniami interpretatora o tym, jakie prawo być powinno¹⁵.

Mając powyższe na uwadze, należy przyjąć, że racjonalność ustawodawcy dotyczy również ewentualnego braku w ustawie o dostępie do informacji publicznej legalnej definicji pojęcia osoby pełniącej funkcję publiczną. Wydaje się, że brak tej definicji nie stanowi w żaden sposób swoistej luki *intra legem*, bowiem w obowiązującym porządku prawnym istnieją normy prawne mające zastosowanie do rzeczzonego stanu faktycznego. Normami, o których mowa, będą np. przepisy: art. 51 ust. 1 w zw. z art. 61 Konstytucji RP, art. 2 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne¹⁶ oraz art. 2 ustawy z 31 lipca 1981 r. o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe¹⁷. Normy prawne zawarte w tych ustawach wskazują wprost na stanowiska, które należy jednoznacznie klasyfikować z pełnieniem funkcji publicznej. W tym też zakresie, zgodnie z art. 2 pkt 10 ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności, pracownicy agencji państwowych, którzy zajmują stanowiska: prezesa, wiceprezesa, dyrektora zespołu, dyrektora oddziału terenowego i jego zastępcy lub stanowiska równorzędne, są uznawani za osoby pełniące funkcje publiczne. Biorąc powyższe pod uwagę, argumentacja prezentowana zarówno przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, jak i Naczelny Sąd Administracyjny znajduje w pełni uzasadnienie, niemniej jednak nie na gruncie wykładni funkcjonalnej art. 5 ustawy o dostępie do informacji publicznej,

¹⁴ P. Winczorek, T. Stawecki, T. Chauvin, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2011, s. 137–138.

¹⁵ Postanowienie TK z 27 maja 2003 r., sygn. S 2/03, OTK-A 2003, nr 5, poz. 46; wyrok SN z 25 listopada 2004 r., sygn. III PK 57/04, OSNP 2005, nr 13, poz. 188.

¹⁶ Tekst jedn. DzU z 2019 r., poz. 2399; dalej jako: ustawa o ograniczeniu prowadzenia działalności.

¹⁷ Tekst jedn. DzU z 2019 r., poz. 152 ze zm.

lecz na gruncie obowiązującego prawa. W tym też zakresie stanowisko prezentowane przez ARiMR, wskazujące, że osoba pełniąca funkcję publiczną na gruncie ustawy o dostępie do informacji publicznej ma zupełnie inne znaczenie niż funkcjonariusz publiczny w rozumieniu art. 115 § 13 k.k., wydaje się być trafniejsze.

Za takim rozwiązaniem przemawia również istota i cel dzielenia się ze społeczeństwem informacjami mającymi charakter publiczny, a obejmującymi dane osobowe osób pełniących funkcje publiczne. Związek zachodzący pomiędzy informacją publiczną dotyczącą danych osobowych osób pełniących funkcje publiczne winien mieć — co do zasady — charakter enumeratywny i określony *a priori*. Przyjmując inną wykładnię, można z góry uznać, że badanie faktu, czy osoba zatrudniona w ramach administracji państwowej pełni funkcję publiczną, zostaje ograniczone jedynie do zbadania, czy nie wykonuje ona wyłącznie czynności usługowych lub technicznych. Innymi słowy, zbyt rozszerzona wykładnia pojęcia osoby pełniącej funkcję publiczną spowoduje, że każdy pracownik administracji państwowej, jako funkcjonariusz publiczny, o którym mowa w art. 115 § 13 w zw. z § 19 k.k. — co do zasady — będzie jednocześnie pełnił funkcję publiczną. Zatem ograniczenia wynikające z art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej, które dotyczą zakazu informacji o osobach ze względu na ich prywatność, będą zbędne, a wskazany przepis stanie się nieaktualny. Wydaje się, że każde pytanie o dane osobowe konkretnego pracownika administracji państwowej, z uwagi na jego działalność służbową oraz w związku z pełnioną przez niego funkcją, będzie informacją publiczną, czyli podlegającą udostępnieniu.

Przyjmując natomiast wykładnię gramatyczną pojęcia osoby pełniącej funkcję publiczną będącą w zgodzie z obowiązującym porządkiem prawnym i polegającą na uznaniu, że są nimi konkretne osoby pełniące enumeratywnie określone w aktach normatywnych funkcje, można w sposób niebudzący wątpliwości wskazać, która osoba korzysta z ograniczenia wynikającego z treści art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej, a która nie. Powyższe ma ogromne znaczenie na gruncie ustawy zasadniczej, tj. art. 47 Konstytucji RP (ograniczenie prawa do informacji publicznej ze względu na prywatność)¹⁸.

W świetle prawa precyzyjne ustalenie katalogu osób pełniących funkcje publiczne pozwala na niekwestionowane działanie ze strony podmiotu zobowiązanego do udostępnienia informacji publicznej, która zawiera w swej treści dane osobowe osób pełniących funkcje publiczne.

¹⁸ Podobny pogląd prezentowało orzecznictwo mające miejsce na przełomie l. 90 XX wieku; zob. uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego Izby Administracyjnej, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z 16 lipca 1993 r., podjęta w sprawie o sygn. I PZP 28/93, sygn. II UZP 2/96, OSNP 1997, nr 1, poz. 10 — „Informacja dotycząca posiadanych przez radcę prawnego tytułów naukowych, ukończonych uczelni, a także o wysokości wynagrodzenia (brutto i netto) jako pracownika nie piastującego żadnej funkcji w organie jednostki samorządu terytorialnego, mimo że stanowią informacje publiczne, nie podlega udostępnieniu ze względu na ochronę prywatności pracownika”.

Poza powyższym należy również zwrócić uwagę na inny aspekt zbyt rozszerzonej wykładni pojęcia osoby pełniącej funkcję publiczną, ponieważ może ona godzić w konstytucyjną zasadę równości wobec prawa. Jeżeli bowiem uznamy, że w obowiązującym porządku prawnym pojęcie osoby pełniącej funkcję publiczną zostało zdefiniowane na gruncie ustawowym, a fakt bycia taką osobą powoduje określone ograniczenia *ex lege*, np. zakaz prowadzenia działalności gospodarczej na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami, a także zarządzanie taką działalnością lub bycie przedstawicielem czy pełnomocnikiem w prowadzeniu takiej działalności, to z drugiej strony uznawanie, w drodze swobodnej interpretacji, szeregu innych osób, np. pracowników administracji państwowej, którzy nie wykonują wyłącznie czynności usługowych lub technicznych, np. starszy lub główny specjalista w departamencie dowolnego ministerstwa¹⁹, również jako osoby pełniące funkcje publiczne, bez jednoczesnego stosowania wobec nich ograniczeń, o których mowa wyżej, w prostej linii prowadzi do pogwałcenia zasad demokratycznego państwa prawnego w tym jego konstytucyjnych gwarancji.

Co więcej, odwołując się do głosowanego judykatu, w powyższym zakresie należy zauważyć pewną widoczną niekonsekwencję. Z jednej strony sądy obu instancji stwierdzają, że imiona i nazwiska osób pełniących funkcje publiczne w ARiMR zawarte w opublikowanym dokumencie pokontrolnym pozwalają pośrednio ustalić dane osobowe zatrudnionych w ARiMR członków rodzin tych osób, którzy *de facto* nie są osobami pełniącymi funkcje publiczne. Powyższe prowadzi do uznania przez ww. sądy, że wobec tych osób, tj. członków rodzin osób pełniących funkcje publiczne, istnieją możliwości w zakresie ochrony prawnej ich danych osobowych, np. poprzez zastosowanie odpowiednich środków prawnych (anonimizacja, pseudonimizacja) w odniesieniu do tych danych, które je pośrednio identyfikują, a których ujawnienie jest chronione dyspozycją art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Z kolei z drugiej strony zarówno Wojewódzki Sąd Administracyjny, jak i Naczelny Sąd Administracyjny uznają, że osobą pełniącą funkcję publiczną jest m.in. każdy pracownik administracji rządowej, innego organu państwowego lub samorządu terytorialnego, chyba że pełni wyłącznie czynności usługowe, a także inna osoba w zakresie, w którym uprawniona jest do wydawania decyzji administracyjnych (definicja funkcjonariusza publicznego, o którym mowa w art. 115 § 13 k.k.).

Przyjmując zatem prezentowaną przez ww. władzę sądowniczą wykładnię pojęcia osoby pełniącej funkcję publiczną, należałoby stwierdzić, że pracownicy ARiMR będący równocześnie członkami rodzin osób pełniących w tej agencji funkcje publiczne, jeżeli sami nie pełnią w niej wyłącznie czynności usługowych lub technicznych, są również osobami pełniącymi funkcje publiczne. Dziwi zatem fakt sugerowania przez sądy możliwości wprowadzania rozwiązań prawnych mających na celu ochronę ich danych

¹⁹ Zgodnie z definicją, o której mowa w art. 115 § 13 k.k., jest to funkcjonariusz publiczny.

osobowych. Jako osoby pełniące funkcje publiczne nie mogą korzystać z ograniczeń wynikających z treści art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej, zatem ich dane osobowe winny podlegać publikacji jako dane będące informacją publiczną w związku z pełnioną przez nie funkcją publiczną.

W tym miejscu warto zwrócić uwagę na pojawiającą się w orzecznictwie tendencję. Rozszerzona wykładnia pojęcia osoby pełniącej funkcję publiczną, tożsama z tą, którą zaprezentowały Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie i Naczelny Sąd Administracyjny w glosowanym orzeczeniu, znalazła w pełni odzwierciedlenie w innym wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 26 czerwca 2019 r.²⁰ W uzasadnieniu wskazanego orzeczenia stwierdzono, że pracownicy administracji państwowej (z wyłączeniem osób pełniących w niej jedynie czynności usługowe lub techniczne) nie korzystają z ochrony, o której mowa w art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej, a dane, takie jak: imię, nazwisko, stanowisko oraz kwota przyznanej nagrody, w związku z pełnieniem przez te osoby funkcji publicznej, stanowią informację publiczną.

Prawo dostępu do informacji publicznej

Na gruncie komentowanego orzeczenia jawi się jeszcze inna ważna kwestia, która z uwagi na swój charakter ma dość istotne znaczenie i warto poświęcić jej kilka słów. Zgodnie z treścią art. 1 ust. 1 i 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną i podlega udostępnieniu na zasadach i w trybie określonym w tej ustawie.

Co istotne, prawo do informacji publicznej jest chronione konstytucyjnie, a jego ograniczenie może nastąpić wyłącznie ze względu na określoną w ustawach ochronę wolności oraz praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa²¹. W przypadku Sejmu czy Senatu Rzeczypospolitej Polskiej tryb dotyczący dostępu do informacji publicznej określają ich regulaminy. W każdym innym przypadku tryb dostępu do informacji publicznej regulowany jest za pośrednictwem ustawy.

Jednym ze sposobów realizacji obowiązku, jakim jest udostępnianie informacji publicznej, jest zamieszczenie jej w BIP. Innym sposobem udostępniania informacji mających charakter publiczny będzie ich udostępnienie na wniosek osoby zainteresowanej bądź też poprzez ich wyłożenie lub wywieszenie w miejscach ogólnie dostępnych. Zaznaczyć należy, że udostępnieniu, zgodnie z przepisami ustawy o dostępie do informacji publicznej, podlega treść dokumentu urzędowego — nie on sam. W tym też zakresie nie można wymagać wydania dokumentu, lecz jedynie zapoznania się z jego treścią.

²⁰ Sygn. IV SAB/Wr 77/19, Legalis nr 1975221.

²¹ Konstytucja RP, art. 61 ust. 1–3

Żądanie takie może zostać zrealizowane, np. poprzez przekazanie wnioskodawcy kserokopii dokumentu zawierającego wnioskowaną treść²².

Ustawodawca, tworząc przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej, wprowadził do niej dwa zupełnie nowe pojęcia, których definicje nie zostały określone zarówno w samej ustawie, jak i w innych aktach prawnych. Mowa o pojęciu sprawy publicznej oraz pojęciu informacji publicznej. O ile pojęcie informacji publicznej zostało poniekąd zdefiniowane poprzez wskazanie w art. 6 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej przykładowych rodzajów informacji publicznej, o tyle kwestie legalnej definicji sprawy publicznej były poza jakąkolwiek wykładnią prawną. W drodze orzecznictwa oraz doktryny na przestrzeni ostatnich lat dookreślono ww. pojęcia, wprowadzając tym samym do obiegu prawnego właściwe ich znaczenia. W tym też zakresie należałoby stwierdzić, że sprawami publicznymi są wszystkie sprawy, które są związane z istnieniem i funkcjonowaniem określonej wspólnoty publicznoprawnej. Zwrot „publiczny” dowodzi, że chodzi o sprawy, które dotyczą ogółu, czyli koresponduje on w znacznym stopniu z pojęciem dobra ogółu. Sprawa publiczna jest zatem każda sprawa, która wynika z działalności zarówno organów władzy publicznej, jak i innych organów oraz osób i jednostek organizacyjnych w zakresie wykonywania zadań władzy publicznej oraz gospodarowania mieniem publicznym. Za informację publiczną należałoby natomiast uznać treść wynikającą z dokumentów wytworzonych lub będących w posiadaniu organów władzy publicznej lub podmiotu niebędącego organem administracji publicznej, niemniej jednak związanych z nimi bądź w jakikolwiek sposób ich dotyczących. Bez znaczenia pozostaje natomiast fakt, w jaki sposób ww. dokumenty weszły w posiadanie tych podmiotów i jakiej tak naprawdę sprawy dotyczą. Ważne jest, aby dokumenty te (w tym ich treść) służyły realizowaniu zadań publicznych przez organ lub podmiot niebędący organem i odnosiły się do nich bezpośrednio²³.

Zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a tiret 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej informacją publiczną jest m.in. dokumentacja przebiegu i efektów kontroli oraz wystąpienia, stanowiska, wnioski i opinie podmiotów ją przeprowadzających. W kontekście powyższego, w związku z treścią norm prawnych, o których mowa w art. 55–57 ustawy o kontroli w administracji rządowej, rodzi się pytanie, czy dokumentacja z przebiegu i efektów kontroli zgromadzona w aktach kontroli stanowi informację publiczną oraz czy dokument pokontrolny, jakim jest wystąpienie pokontrolne, stanowiący bez wątpienia informację publiczną, podlega udostępnieniu na zasadach oraz w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej?

Zgodnie z art. 55 ust. 1 ustawy o kontroli w administracji rządowej kierownik jednostki kontrolowanej na każdym etapie prowadzonej kontroli

²² Por. wyrok WSA w Krakowie z 31 października 2012 r., sygn. II SA/Kr 1192/12, Legalis nr 818086.

²³ Por. wyrok WSA w Warszawie z 14 października 2009 r., sygn. II SAB/Wa 81/09, Legalis nr 837438.

ma prawo wglądu do akt kontroli z zachowaniem przepisów o tajemnicy prawnie chronionej. Powyższe przepisy pokazują, że ustawodawca jest bardzo precyzyjny w zakresie podmiotów, którym przysługuje prawo dostępu do dokumentacji przebiegu i efektów kontroli. Bez wątpienia w oparciu o przepisy ustawy o kontroli w administracji rządowej prawo to przysługuje jedynie podmiotowi kontrolowanemu.

Problematyka dotycząca możliwości udostępniania akt postępowania czy to karnego, czy cywilnego, czy administracyjnego (na zasadzie analogii również kontrolnego) była przedmiotem rozważań zarówno doktryny, jak i orzecznictwa. Każde z postępowań, o których mowa wyżej, posiada własną procedurę, która reguluje zasady dostępu do akt tych postępowań. W orzecznictwie sądów administracyjnych przez bardzo długi okres funkcjonował pogląd, że akta sprawy administracyjnej, jako odnoszące się do działań podmiotów publicznych, stanowią informację publiczną i podlegają udostępnieniu za zasadach i w trybie opisanym w ustawie o dostępie do informacji publicznej. Ostatecznie wypracowano jednak stanowisko, w którym uznano, że w przypadku toczących się postępowań pierwszeństwo ma zawsze ustawa procesowa. W tym też zakresie akta danej sprawy (jako całość) nie stanowią informacji publicznej i nie podlegają udostępnieniu (w całości) wnioskodawcy. Powyższe nie oznacza jednak możliwości ubiegania się wnioskodawcy o dostęp do określonych dokumentów stanowiących informację publiczną a zgromadzonych w aktach danego postępowania, np. karnego czy też administracyjnego (na zasadzie analogii kontrolnego). Ograniczenie dostępu do całości akt danego postępowania wynika przede wszystkim z faktu, że akta jako całość stanowią zbiór różnego rodzaju dokumentów, pośród których znajdują się również dokumenty prywatne oraz takie, które nie stanowią dokumentów urzędowych. Zatem na podstawie przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej nie można żądać dostępu do akt sprawy jako całości. Potwierdzeniem powyższego stanowiska stała się m.in. uchwała Najwyższego Sądu Administracyjnego z 9 grudnia 2013 r.²⁴

Wartym zauważenia jest fakt, że w pewnych określonych okolicznościach na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej nie można również żądać dostępu do informacji o wynikach kontroli, o której mowa w art. 56 ustawy o kontroli w administracji rządowej. Zgodnie z przywołaną normą prawną prawo sporządzenia informacji o kontroli ma charakter fakultatywny i zostało ograniczone do uzasadnionych przypadków. Jednocześnie krąg podmiotów, którym kierownik jednostki kontrolującej może udostępnić informacje, został zdefiniowany ustawowo²⁵. W przypadku kiedy kierownik jednostki kontrolującej nie zarządził sporządzenia informacji o wynikach kontroli, żądanie jej sporządzenia w celu dalszego udostępnienia na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej wydaje się być pozbawione podstaw prawnych. Należy zauważyć, że w świetle orzecznictwa informacja publiczna dotyczy sfery faktów ujętych w ramach

²⁴ Sygn. I OPS 7/13, Legalis nr 744461.

²⁵ Ustawa o kontroli w administracji rządowej, art. 57.

określonego dokumentu (pisma). Innymi słowy informację publiczną stanowi dokument, który istnieje już w przestrzeni publicznej, bowiem został wytworzony w związku z jakąś sytuacją lub jakimś zdarzeniem. Nie jest informacją publiczną natomiast tworzenie dokumentu (opinii lub stanowiska) na potrzeby obywatela. Wniosek o udostępnienie informacji publicznej nie może zatem inicjować konieczności wytworzenia określonej informacji. Prawo dostępu do informacji publicznej obejmuje prawo żądania udzielenia informacji o określonych faktach i stanach istniejących w chwili udzielania informacji, nie zaś o niezmaterializowanych w jakiegokolwiek postaci zamierzeniach podejmowania określonych działań²⁶. Ustawa o dostępie do informacji publicznej nie może być i nie jest środkiem do wykorzystywania jej w celu występowania z wnioskiem o udzielenie każdej informacji. Oznacza to, że zakres przedmiotowy ustawy wytycza i obejmuje dostęp tylko do informacji publicznej, a nie publiczny dostęp do wszelkich informacji²⁷.

W przypadku żądania dostępu do informacji o wynikach kontroli do rozważenia pozostaje jeszcze inna kwestia, która dotyczy tzw. informacji przetworzonej. Ustawa o dostępie do informacji publicznej, co prawda, nie definiuje pojęcia informacji przetworzonej, jednak zgodnie z jej art. 3 ust. 1 pkt 1 prawo dostępu do informacji publicznej dotyczy również informacji przetworzonej w takim zakresie, w jakim jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego.

Posiłkując się orzecznictwem, można stwierdzić, że informacja przetworzona nie istnieje w chwili złożenia wniosku w kształcie objętym tym wnioskiem i niezbędnym warunkiem jej wytworzenia jest przeprowadzenie przez podmiot zobowiązany pewnych czynności analitycznych, organizacyjnych i intelektualnych w oparciu o posiadane informacje proste. Inaczej mówiąc, informację przetworzoną stanowi informacja, która została przygotowana specjalnie dla wnioskodawcy zgodnie ze wskazanymi przez niego kryteriami²⁸.

Mając na uwadze powyższe, wydaje się, że żądanie złożone przez wnioskodawcę na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej a dotyczące udostępnienia informacji o wynikach kontroli, o której mowa w art. 56 ustawy o kontroli w administracji rządowej, byłoby niejako równoznaczne z żądaniem udzielenia dostępu do informacji publicznej przetworzonej. Warunkiem do sporządzenia oraz udzielenia przez organ kontrolny (kierownika jednostki kontrolującej) ww. informacji byłoby jednak wykazanie przez wnioskodawcę istnienia w tym zakresie szczególnego interesu publicznego.

Abstrahując od powyższego, warto wspomnieć, że możliwość dostępu, na zasadach oraz w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej, do ww. informacji nie było takie oczywiste do 2019 r. W przedmiotowym zakresie podnoszono bowiem, że ustawa o kontroli w administracji

²⁶ Por. wyrok NSA z 20 czerwca 2002 r., sygn. II SAB 70/02, „Wokanda” 2002, nr 11, s. 31.

²⁷ Postanowienie WSA w Warszawie z 16 marca 2004 r., sygn. II SAB/Wa 2/04, Legalis nr 603752.

²⁸ Por. wyrok NSA z 30 września 2015 r., sygn. I OSK 1746/14, Legalis nr 1362646; wyrok NSA z 5 kwietnia 2013 r., sygn. I OSK 89/13, Legalis nr 762558.

rządowej względem ustawy o dostępie do informacji publicznej stanowi tzw. *lex specialis*. Wszelkie wątpliwości mogące się rodzić w tym zakresie zostały jednak rozstrzygnięte przez Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 28 czerwca 2019 r.²⁹ W uzasadnieniu Naczelny Sąd Administracyjny oparł się na normatywnym znaczeniu zwrotu, o którym mowa w treści art. 1 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej, z którego w następstwie wywiódł materialne prawo dostępu do informacji publicznej. Z analizy pojęciowej wskazanego zwrotu, tj. „odmienne zasady i tryb dostępu do informacji będących informacjami publicznymi”, wynika wprost, że ustawodawca w sposób wyraźny posługuje się zarówno pojęciem zasad, jak i trybu dostępu do informacji publicznej, rozróżniając te kategorie³⁰. Tym samym możliwa odmiennosc w zakresie udostępniania informacji publicznej na podstawie innych ustaw niż ustawa o dostępie do informacji publicznej wymaga posiadania przez te ustawy zarówno zasad dostępu do informacji, jak i trybu ich udostępniania. Na tle poczynionych ustaleń Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że art. 54–55 ustawy o kontroli w administracji rządowej nie odnoszą się do zasad dostępu do informacji, lecz do trybu udostępniania informacji, o jakich w nich mowa, i to jedynie w ograniczonym podmiotowo i przedmiotowo zakresie. Dlatego też wszelkie ograniczenia w kwestii dostępu do informacji publicznej należy rozpatrywać w świetle ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz art. 61 ust. 1–3 Konstytucji RP, a nie ustawy o kontroli w administracji rządowej. Powyższa argumentacja pozwala przyjąć, że ustawa o kontroli w administracji rządowej, z uwagi na brak pełnych uregulowań dotyczących zasad oraz trybu udostępniania informacji publicznej, nie stanowi *lex specialis* wobec ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Podsumowanie

Utrzymujący się w dłuższej perspektywie czasu brak działań w kierunku nowelizacji, zarówno ustawy o kontroli w administracji rządowej, jak i ustawy o dostępie do informacji publicznej, mający na celu jednoznaczne i ostateczne uregulowanie kwestii związanych z dostępem do informacji publicznej, przy jednoczesnym ich pozostawieniu jedynie orzecznictwu oraz doktrynie, które rysują widoczne tendencje w kierunku stałego poszerzania kręgu osób pełniących funkcje publiczne, może jedynie potęgować niepożądane zachowania skutkujące ograniczeniem, a nawet łamaniem zasad konstytucyjnych gwarancji podstawowych praw i wolności obywatelskich.

²⁹ Sygn. I OSK 2941/17, Legalis nr 2232857.

³⁰ Ustawa o dostępie do informacji publicznej w treści zawiera zarówno unormowania dotyczące zakresu publicznego prawa podmiotowego do informacji publicznej oraz sytuacji beneficjentów tego prawa i podmiotów zobowiązanych do jego realizacji (zasady), jak i unormowania o charakterze procesowym (tryb). Zasady dostępu do informacji publicznej wyznaczane są poprzez normy materialnoprawne, a tryb dostępu do informacji publicznej określany jest przez normy o charakterze procesowym.

Bibliografia

Literatura

Winczorek P., Stawecki T., Chauvin T., *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2011.

Akty prawne

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (DzU z 1997 r., nr 78, poz. 483).

Ustawa z 31 lipca 1981 r. o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe (tekst jedn. DzU z 2019 r., poz. 152 ze zm.).

Ustawa z 6 czerwca 1997 r. — Kodeksu karny (tekst jedn. DzU z 2019 r., poz. 1950 ze zm.).

Ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (tekst jedn. DzU z 2019 r., poz. 2399).

Ustawa z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (tekst jedn. DzU z 2019 r., poz. 1429 ze zm.).

Ustawa z 30 sierpnia 2002 r. — Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. DzU z 2019 r., poz. 2325 ze zm.).

Ustawa z 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (tekst jedn. DzU z 2020 r., poz. 224).

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z 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 (Dz. Urz. UE L 119 z 2016 r., s. 1).

Inne

Orzeczenie NSA z 28 września 2018 r., sygn. I OSK 2016/16, Legalis nr 1866573.

Postanowienie TK z 27 maja 2003 r., sygn. S 2/03, OTK-A 2003, nr 5, poz. 46.

Postanowienie WSA w Warszawie z 16 marca 2004 r., sygn. II SAB/Wa 2/04, Legalis nr 603752.

Sakowska-Baryła M., *Dostęp do informacji o osobach pełniących funkcje publiczne — informacja publiczna?*, Legalis 2016.

Uchwała NSA z 9 grudnia 2003 r., sygn. I OPS 7/13, Legalis nr 744461.

Uchwała składu siedmiu sędziów SN Izby Administracyjnej, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z 16 lipca 1993 r., podjęta w sprawie o sygn. I PZP 28/93, sygn. II UZP 2/96, OSNP 1997, nr 1, poz. 10.

Uchwała SN z 18 października 2001 r., sygn. I KZP 9/01, Legalis nr 50807.

Wierzbica A., *Komentarz do ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne*, Legalis 2017.
Wyrok NSA z 20 czerwca 2002 r., sygn. II SAB 70/02, „Wokanda” 2002, nr 11.

Wyrok NSA z 5 kwietnia 2013 r., sygn. I OSK 89/13, Legalis nr 762558.

Wyrok NSA z 30 września 2015 r., sygn. I OSK 1746/14, Legalis nr 1362646.

Wyrok NSA z 28 czerwca 2019 r., sygn. I OSK 2941/17, Legalis nr 2232857.

Wyrok SN z 25 listopada 2004 r., sygn. III PK 57/04, OSNP 2005, nr 13, poz. 188.

Wyrok TK z 20 marca 2006 r., sygn. K 17/05 (DzU z 2006 r., nr 49, poz. 358).

Wyrok WSA w Warszawie z 14 października 2009 r., sygn. II SAB/Wa 81/09, Legalis nr 837438.

Wyrok WSA w Krakowie z 31 października 2012 r., sygn. II SA/Kr 1192/12, Legalis nr 818086.

Wyrok WSA w Warszawie z 14 marca 2016 r., sygn. II SA/Wa 1754/15, Legalis nr 1456389.

Wyrok WSA we Wrocławiu z 26 czerwca 2019 r., sygn. IV SAB/Wr 77/19, Legalis nr 1975221.

DOI: 10.5604/01.3001.0014.3687

<http://dx.doi.org/10.5604/01.3001.0014.3687>

Słowa kluczowe: osoba pełniąca funkcję publiczną, funkcjonariusz publiczny, informacja publiczna, przetwarzanie danych osobowych, kontrola

Streszczenie: Problematyka glosy koncentruje się wokół zagadnienia dotyczącego wykładni funkcjonalnej i gramatycznej pojęcia osoby pełniącej funkcję publiczną, która w ocenie autora nie odnosi się wprost do funkcjonariusza publicznego, o którym mowa w treści art. 115 § 13 ustawy z 6 czerwca 1997 r. — Kodeks karny.

W treści glosy zwrócono uwagę na nieuzasadnione postrzeżenie przez polski wymiar sprawiedliwości osoby pełniącej funkcję publiczną przez pryzmat funkcjonariusza publicznego w rozumieniu art. 115 § 13 k.k.

Zasadnicze wywody sprowadzają się do wskazania zagrożeń, jakie wynikają z przyjęcia zbyt rozszerzonej wykładni pojęcia osoby pełniącej funkcję publiczną. W istocie brak zdefiniowanego katalogu osób pełniących funkcje publiczne może rodzić wadliwe działanie ze strony podmiotu zobowiązanego do udostępnienia informacji publicznej, a co za tym idzie — godzić w konstytucyjną zasadę ograniczenia prawa do informacji publicznej ze względu na prywatność.

Końcowa część glosy stanowi rozważania dotyczące udostępnienia informacji publicznej na gruncie przepisów ustawy z 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej oraz punkt wyjścia do szerszej dyskusji w zakresie konieczności nowelizacji obowiązującego systemu prawnego.