



Warszawa, 04-09-2025 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

VII.713.1.2025.PK

Pan

Mariusz Jedynak

**Członek Zarządu nadzorujący Pion
Administracji i Zamówień Publicznych**

**Centrala Zakładu Ubezpieczeń
Społecznych**

ePUAP

Szanowny Panie,

uprzejmie dziękuję za wyjaśnienia przekazane pismem z dnia 6 marca 2025 r. (995100.4121.271.2024). Po dokonaniu ich analizy, a także w związku z kolejnym pismem przekazanym przez Wnioskodawcę, który wciąż wskazuje na niemożność uzyskania dostępu do interesujących go danych, Rzecznik Praw Obywatelskich doszedł do przekonania o celowości przedstawienia Centrali Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (ZUS) szerszego stanowiska na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. 2024 poz. 1264 ze zm.).

W pierwszej kolejności pragnę zaznaczyć, że adresatem wolności nauki jest każdy, zaś na państwie spoczywa nie tylko obowiązek poszanowania wolności nauki w wymiarze badawczym i dydaktycznym, ale również obowiązek ochrony tej wolności i stworzenie

warunków jej realizacji¹. Wspomniany obowiązek ciąży przede wszystkim na szkołach wyższych, ale wolność badań realizowana jest także „na zewnątrz”, a więc obowiązkiem innych instytucji publicznych jest umożliwienie korzystania z niej. Nadto w doktrynie podkreśla się, że wolność badań naukowych jest związana z wolnością wyrażania poglądów, wobec czego tę pierwszą można uznać za szczególną (choć wyodrębnioną) formę realizacji tej drugiej².

Wymaga podkreślenia, że międzynarodowe prawo ochrony praw człowieka – m.in. w art. 19 ust. 2 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych (Dz.U. 1977 Nr 38 poz. 167) oraz w art. 10 ust. 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (Dz.U. 1993 Nr 61 poz. 284 ze zm.) – wiąże prawo do swobodnego wyrażania opinii ze swobodą poszukiwania, otrzymywania, przekazywania i rozpowszechniania informacji i poglądów. Zgodnie zaś z art. 15 ust. 3 Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych (Dz.U. 1977 Nr 38 poz. 169), państwo przystępujące do Paktu zobowiązuje się do poszanowania swobody koniecznej do prowadzenia badań naukowych i działalności twórczej. Jak wskazali L. Garlicki oraz M. Derlatka: „Treścią wolności badań naukowych jest zapewnienie swobody prowadzenia takich badań, czyli swobody wyboru przedmiotu badań, metody badawczej oraz sposobu prezentacji dokonanych ustaleń. Nie można więc ani uzależniać ogólnej możliwości prowadzenia badań naukowych od posiadania licencji czy od afiliowania do jednej z prawem uznanych instytucji naukowych, ani uzależniać możliwości przeprowadzenia konkretnych badań od uprzedniej zgody czy oceny projektu przez organ władzy publicznej. **Prowadzenie badań łączy się zwykle z gromadzeniem informacji, więc elementem wolności nauki jest swoboda dostępu do wszelkich informacji, jakie mogą być potrzebne dla prowadzonych badań.** Ogólne gwarancje (ale i ograniczenia) w tym zakresie formułuje art. 54 ust. 1 *in fine* (...), a dla dziedzin szczegółowych istotne znaczenie mają unormowania art. 61 i art. 74 ust. 3 (**niemniej, w wyroku NSA z 2 czerwca 2011 r., I OSK 279/11, skonstatowano, że wolność badań naukowych nie może być utożsamiana z obowiązkiem organu administracji publicznej do udostępnienia informacji publicznej przetworzonej**)”³ (pogr. wł.).

¹ M. Florczak-Wątor [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. II, red. P. Tuleja, Warszawa 2023 r., art. 73.

² L. Garlicki, M. Derlatka [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Tom II, wyd. II, red. M. Zubik, Warszawa 2016 r., art. 73.

³ Tamże.

Należy podzielić pogląd ZUS, że każdy wniosek o udostępnienie danych czy informacji trzeba analizować w świetle indywidualnego przypadku, jako że instytucja ta jest zobowiązana, z jednej strony, do udostępniania informacji na podstawie co najmniej kilku trybów ustawowych, z drugiej zaś, jej pracownicy są związani tajemnicą ustawowo chronioną. Przyjęcie argumentacji zaprezentowanej w piśmie oznaczałoby jednak, że studenci kierunków genealogicznych, osoby prowadzące badania naukowe z zakresu genealogii, a także inne osoby zainteresowane tymi zagadnieniami, w istocie nie miałyby możliwości dostępu do informacji o ich nieżyjących już przodkach pracujących w ZUS, jako że nie przysługuje im – zdaniem Zakładu – żaden z dostępnych trybów dostępu do informacji.

W okolicznościach sprawy, w której Rzecznik wystąpił do Centrali ZUS, Wnioskodawca nie domagał się od Zakładu udostępnienia indywidualnych danych znajdujących się na kontach ubezpieczonych lub płatników składek, które to pozostają objęte tajemnicą ustawowo chronioną. Przedmiotem jego wniosku nie były też indywidualne dane płatnika lub ubezpieczonego znajdujące się w archiwum zakładowym. Wnioskodawca wskazał wyraźnie, że poszukuje informacji w celu zwieńczenia pracy dyplomowej, przedłożył organowi zaświadczenie potwierdzające kształcenie na tych studiach, jak również przedstawił okoliczność, z której wynika, że podstawową informację o zatrudnieniu zmarłego krewnego w ZUS otrzymał od organu centralnego, tj. z Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego.

W tych okolicznościach Zakład powinien zatem wziąć pod uwagę, że z wnioskiem zwróciła się osoba, która – poprzez wyjaśnienie celu poszukiwania danych oraz udokumentowanie statusu studenta i kierunku studiów – powołuje się tym samym na konstytucyjną wolność badań naukowych. Następnie organ powinien wykluczyć wszystkie ustawowe podstawy ograniczające tę wolność, stosując ograniczenie wyłącznie wtedy, gdy zidentyfikuje przesłankę uniemożliwiającą przekazanie informacji lub danych. Należy również zauważyć, że jeżeli organ przyjmuje, że taka podstawa prawna zaistniała (m.in. konieczność ochrony tajemnicy prawnie chronionej, konieczność ochrony prywatności osoby fizycznej), to ma obowiązek wydać decyzję administracyjną o odmowie udostępnienia danych lub informacji, której obligatoryjne elementy określono w art. 107 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. 2024 poz. 572, KPA). Jedynie takie warunki proceduralne gwarantują wnioskodawcom możliwość skorzystania z przysługującej ścieżki odwoławczej. W przeciwnym razie decyzje o ograniczeniu wolności byłyby podejmowane arbitralnie, bez możliwości jakiegokolwiek ich wzruszenia. Instytucja pozostawienia wniosku bez rozpoznania (art. 64 KPA) nie może zastępować

rozstrzygnięcia administracyjnego, w szczególności jeśli treść pisma wskazuje, że w istocie organ dokonuje merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy.

W sprawie, w której Rzecznik wystąpił do Centrali ZUS, w ocenie Rzecznika Zakład nie powołał się na konkretną przesłankę ograniczającą, która dotyczyłaby przedmiotu wniosku. W odpowiedziach kierowanych do Wnioskodawcy Zakład nie potraktował też jednoznacznie wniosku Wnioskodawcy jako wniosku o udostępnienie informacji publicznej, zaś przedmiotu żądania jako informacji przetworzonej. Nawet gdyby ZUS uznał, że zakres wniosku wymaga przetworzenia informacji, w pierwszej kolejności należałoby wezwać Wnioskodawcę do wykazania przesłanki szczególnie istotnego interesu publicznego, a następnie, w razie nieuwzględnienia argumentów Wnioskodawcy bądź w razie dokonania własnej oceny niezaistnienia interesu (jeżeli Wnioskodawca nie przedstawił odpowiedzi na wezwanie), wydać decyzję o odmowie udostępnienia informacji publicznej. Także w tym przypadku nie istnieje możliwość pozostawienia wniosku bez rozpoznania⁴.

W związku z powyższym, będę wdzięczny za przekazanie przez ZUS dalszych wyjaśnień w tej sprawie i poinformowanie o podjętych działaniach.

Z poważaniem

Stanisław Trociuk

Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

/-wydano i podpisano elektronicznie/

⁴ Zob. przykładowo wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 6 maja 2020 r. o sygn. akt II SAB/Gd 30/20, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.