



Warszawa, 05-02-2026 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

VII.564.63.2025.KNK/MC

Naczelnny Sąd Administracyjny
za pośrednictwem:
Wojewódzkiego Sądu
Administracyjnego w Warszawie
ePUAP

Skarżący kasacyjnie:
Rzecznik Praw Obywatelskich
/RPO/SkrytkaESP

Organ:
Komendant Służby Ochrony Państwa
/sop/SkrytkaESP

Skarżący:

[REDACTED]

e-doręczenia

AE:PL-85567-46470-JTEHA-21

sygn. akt I SA/Wa 1254/25

Skarga kasacyjna Rzecznika Praw Obywatelskich

Działając na podstawie art. 173 § 1 i 2 p.p.s.a.¹ oraz art. 14 pkt 6 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich² **zaskarżam w całości** postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 22 grudnia 2025 r., sygn. akt I SA/Wa 1254/25,

¹ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2024 r. poz. 935 ze zm.), powołana jako: p.p.s.a.

² Ustawa z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2024 r. poz. 1264 ze zm.).

odrzucające skargę [REDAKTOWANE] na tzw.: „negatywną weryfikację do celów uzyskiwania akredytacji”, czy też – jak czynność tę określa służba – „wystawienia negatywnej weryfikacji Służby Ochrony Państwa” (zob. pismo z 25 czerwca 2025 r. SOP-1-39286/2025.T/MP).

I. Zaskarżonemu postanowieniu na podstawie art. 174 pkt 2 w zw. z art. 145 § 1 pkt 1 lit. c) p.p.s.a., **zarzucam naruszenie przepisów postępowania mogące mieć istotny wpływ na wynik sprawy, tj.:**

1. art. 1 § 1 i 2 p.u.s.a.³ w zw. z art. 3 § 1 i § 2 pkt 4 w zw. z art. 58 § 1 pkt 1 p.p.s.a. w zw. z art. 87 ust. 1 Konstytucji RP oraz w zw. z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP odczytywanym łącznie z art. 77 ust. 2 i art. 184 Konstytucji RP oraz w zw. z art. 6 ust. 1 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka⁴ i w zw. z art. 19 ust. 1 akapit drugi Traktatu o Unii Europejskiej⁵ (TUE) i art. 47 Karty Praw Podstawowych UE (KPP UE)⁶ — poprzez uchylenie się od dokonania sądowej kontroli istoty szeregu czynności wchodzących w zakres działalności organu administracji publicznej określonych jedynie porządkowo w toku realizacji zdań służby, lecz nie w przepisach prawa powszechnie obowiązującego, jako abstrakcyjny wynik jednej czynności służbowej (*de facto* będącej rezultatem działań operacyjnych, rozpoznawczych, analitycznych, administracyjnych i porządkowych), tj.: „negatywnej weryfikacji do celów uzyskania akredytacji” i zrezygnowanie z orzekania poza granicami skargi, co doprowadziło do kontroli pozornej działalności organu administracji publicznej poprzez przyjęcie (*implicite*), że czynność faktyczna, niewysłowiona w przepisach prawa może stanowić podstawę do kształtowania i ograniczania w ramach stosunku administracyjnego wiązki praw i wolności składających się na publicznoprawny status dziennikarza, przy jednoczesnym przyjęciu (*explicite*), że czynność ta nie jest czynnością z zakresu administracji publicznej, gdyż nie potwierdza ani nie neguje uprawnień, które wynikałyby wprost z ustawy, dlatego skarga w tym przedmiocie podlega odrzuceniu, co wprost doprowadziło do naruszenia prawa do skutecznego środka ochrony prawnej;

³ Ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1267), powołana jako: p.u.s.a.

⁴ Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.), powoływana jako Europejska Konwencja Praw Człowieka.

⁵ Traktatu o Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/30 z późn. zm.).

⁶ Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (t.j. Dz. U. UE. C. z 2016 r. Nr 202, str. 389).

2. art. 141 § 4 p.p.s.a w zw. z art. 166 p.p.s.a w zw. z art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. poprzez wybiórcze i niepełne ustosunkowanie się przez WSA do zarzutów skargi, w szczególności pominięcie w uzasadnieniu postanowienia istoty zaskarżonej czynności oraz kwestii statusu prawnego skarżącego i jego uprawnień jako dziennikarza, co doprowadziło do nierozpoznania istoty sprawy.

II. Zaskarżonemu postanowieniu na podstawie art. 174 pkt 1 w zw. z art. 145 § 1 pkt 1 lit. a) p.p.s.a., **zarzucam naruszenie przepisów prawa materialnego poprzez:**

1. niezastosowanie w toku kontroli sądowej art. 19 ust. 1 pkt 1 ustawy o SOP⁷ w zw. z art. 19 ust. 1 pkt 2, art. 3 ust. 1 i 2, art. 20, 21 oraz 21a w zw. z art. 9 ust. 1 i art. 10 ust. 1 ustawy o SOP — co polegało na braku zrekonstruowania z powołanych przepisów istoty zaskarżonej czynności, co doprowadziło do przyjęcia w ślad za organem, że „negatywna weryfikacja do celów uzyskania akredytacji” jest wynikiem jakiejś pojedynczej czynności służbowej SOP wiążącej się jedynie ze sprawdzeniem danych skarżącego, gdy tymczasem z powołanych przepisów, jak również z samego pisma organu⁸ wynika, że żadna taka konkretna, jednostkowa czynność służbowa nie istnieje (nie ma bytu prawnego w ujęciu kompetencyjnym, materialnym i formalnym), gdyż czynność tą poprzedzają i składają się na nią (jako na rezultat) działania operacyjne, rozpoznawcze, analityczne, administracyjne i porządkowe, w których to ramach dochodzi m.in. do uzyskiwania informacji, w tym niejawnych, gromadzenia ich, sprawdzania, przetwarzania, pobierania uzyskiwania i wykorzystywania do realizacji zadań ustawowych SOP, co doprowadziło do kontroli pozornej, gdyż kontrolą swą Sąd objął jedynie służbową nazwę rezultatu szeregu czynności, działań lub form działania organu administracji publicznej, których kontroli domagał się skarżący, przez co nie doszło do rozpoznania istoty sprawy.
2. niezastosowanie w toku kontroli sądowej art. 2 i 3a Prawa prasowego⁹ w zw. z art. 6 ust. 1 i ust. 4 oraz art. 7 ust. 2 pkt 1 i pkt 5 Prawa prasowego w zw. z art. 14 Konstytucji RP w zw. z art. 54 ust. 1 Konstytucji RP w zw. z art. 10 ust. 1 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i art. 11 KPP UE w zw. z art. 65 ust. 1 Konstytucji RP — co polegało na braku zidentyfikowania wiązki praw i wolności

⁷ Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Służbie Ochrony Państwa (Dz. U. z 2025 r. poz. 34 ze zm.), powołana jako ustawa o SOP.

⁸ Zob. pismo z 25 czerwca 2025 r. SOP-1-39286/2025.T/MP).

⁹ Ustawa z dnia 26 stycznia 1984 r. Prawo prasowe (Dz. U. z 2018 r. poz. 1914), powołana jako: Prawo prasowe.

składających się na publicznoprawny status dziennikarza, który obejmuje konkretne uprawnienia i obowiązki dziennikarza (prasy w rozumieniu podmiotowym¹⁰), a które, na skutek nieznanego prawa czynności: „negatywnej weryfikacji do celów uzyskania akredytacji” doznają ograniczeń obejmujących: 1) wolność w zbieraniu materiałów krytycznych; 2) uprawnienie do pozyskiwania i przekazywania bezstronnych informacji z wydarzeń organizowanych przez organy władzy publicznej, uniemożliwiając w praktyce dalsze wykonywanie istotnej części obowiązków służbowych przez Skarżącego i niezakłócone funkcjonowanie współpracujących z nim redakcji w tym zakresie; 3) prawo dostępu prasy do informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publicznej związane z prawem dostępu do konkretnej przestrzeni fizycznej, w której można by je wykonywać w rozumieniu art. 10 ust. 2 u.d.i.p i art. 7 ust. 1 pkt 3 u.d.i.p.¹¹ w zw. z art. 61 ust 1 i 2 Konstytucji RP, co doprowadziło do nierozpoznania istoty sprawy.

3. błędną wykładnię art. 5 ust. 1 pkt 6 w zw. z art. 50 ust. 1 oraz art. 51 ust. 1 i 2 uDODO¹² w zw. z art. 47 KPP oraz art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE — poprzez przyjęcie, że organem właściwym w sprawie do którego w pierwszej kolejności należy kierować zarzuty co do prawidłowości administrowania danymi osobowymi pozostaje Prezes UODO, gdy tymczasem czynność tę poprzedzają i składają się na nią (jako na rezultat) działania operacyjne, rozpoznawcze, administracyjne i porządkowe oraz analityczne, w ramach których (tylko w części analitycznej) dochodzi m.in. do uzyskiwania informacji, w tym niejawnych, gromadzenia ich, sprawdzania, przetwarzania, pobierania uzyskiwania i wykorzystywania do realizacji zadań ustawowych SOP, co doprowadziło do zamknięcia skarżącemu drogi sądowej, albowiem aspekt poszanowania zasad przetwarzania danych osobowych stanowi jedynie wycinek kompetencji wskazanego organu, który nie może w jej wykonywaniu zastąpić sądu administracyjnego, co doprowadziło do nierozpoznania istoty sprawy.

¹⁰ W doktrynie wskazuje się na trojaki rozumienie pojęcia prasy, mianowicie: 1) prasa w znaczeniu przedmiotowym (będąca przekazem o określonych cechach), 2) prasa w znaczeniu instytucjonalnym (utożsamiana ze środkami masowego przekazu) oraz 3) prasa w znaczeniu podmiotowym (oznacza ją zespół ludzi i poszczególne osoby zajmujące się działalnością dziennikarską), E. Czarny-Drożdziejko, Dziennikarskie dochodzenie prawdy a przestępstwo zniesławienia w środkach masowego przekazywania, Kraków 2005, s. 195.

¹¹ Ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 902), powołane jako: u.d.i.p.

¹² Ustawa z dnia 14 grudnia 2018 r. o ochronie danych osobowych przetwarzanych w związku z zapobieganiem i zwalczaniem przestępczości (Dz. U. z 2023 r. poz. 1206), powołana jako: uDODO.

III. Wobec powyższego **wnoszę o** uchylenie zaskarżonego postanowienia na podstawie art. 185 § 1 p.p.s.a. w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie wraz z zobowiązaniem tego Sądu (art. 190 p.p.s.a.) do merytorycznego rozpoznania skargi na czynność Komendanta SOP i zbadania trzech wskazanych wyżej kwestii objętych zarzutami materialnoprawnymi, tj. rozpoznania istoty sprawy. Na podstawie art. 176 § 2 p.p.s.a., **wnoszę o** rozpoznanie niniejszej skargi kasacyjnej na rozprawie.

UZASADNIENIE

Stan faktyczny i postępowanie przed sądem I instancji

Pan [REDAKTOWANE] (dalej jako: Skarżący) jest zawodowym fotoreporterem międzynarodowej agencji fotograficznej SOPA Images. Tworzone przez Skarżącego materiały prasowe – materiały wizualne o charakterze informacyjnym i dokumentalnym – były dotychczas przekazywane redakcjom krajowym (m.in. Telewizja Polska S.A., Gazeta Polska Codziennie) i zagranicznym (m.in. Deutsche Welle, Fox News Channel) w celu wykorzystania w złożonych materiałach prasowych. W tym miejscu należy podkreślić, że Skarżący, działając na rzecz i z upoważnienia redakcji SOPA Images, wykonując fotografie reporterskie (materiały wizualne o charakterze informacyjnym, publicystycznym, dokumentalnym lub innym) i przekazując je do opublikowania w prasie, jest dziennikarzem w rozumieniu w art. 7 ust. 5 Prawa prasowego wypełniając tym samym definicję prasy w znaczeniu podmiotowym zawartą w art. 7 ust. 2 pkt 1.

Istotna część działalności zawodowej Skarżącego polega na relacjonowaniu wydarzeń organizowanych przez organy administracji publicznej, w tym Kancelarię Prezesa Rady Ministrów (dalej jako: KPRM), co wiąże się z regularną koniecznością uzyskiwania akredytacji na potrzeby relacjonowania takich wydarzeń w systemie obsługi mediów administracji RP (dalej jako: system Pressroom)¹³.

Dnia 29 maja 2025 r. Skarżący zauważył, że został zablokowany w systemie Pressroom. Zgodnie z zasadami określonymi przez KPRM na wydarzenia obowiązuje wejście jedynie po uzyskaniu akredytacji. W konsekwencji, brak dostępu do systemu Pressroom uniemożliwia uzyskanie akredytacji, a to z kolei oznacza, że niemożliwym jest

¹³ Zob. <https://www.gov.pl/web/pressroom/strona-glowna> [dostęp: 27.01.2026 r.].

uczestniczenie w wydarzeniu organizowanym przez organy administracji publicznej. Skarżący uzyskał od osoby obsługującej system Pressroom informację, że „został negatywnie zweryfikowany przez Służbę Ochrony Państwa”. W odpowiedzi na pytanie dotyczące możliwości odblokowania dostępu do tego systemu Skarżący został poinformowany o konieczności skontaktowania się w tej sprawie ze Służbą Ochrony Państwa (SOP).

Skarżący skierował wiadomość do SOP dnia 3 czerwca 2025 roku, a następnie ponowił ją dnia 11 czerwca 2025 roku. Dnia 25 czerwca 2025 roku Skarżący otrzymał odpowiedź od Zastępcy Dyrektora Zarządu I SOP¹⁴, w której został poinformowany o odmowie udzielenia jakichkolwiek informacji dotyczących przyczyn negatywnej weryfikacji. Pouczono go przy tym o możliwości wniesienia skargi do Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych (dalej jako: Prezes UODO) na sposób załatwienia sprawy.

W związku z powyższym Skarżący od dnia 29 maja 2025 r. nie ma możliwości wykonywania istotnej części swoich dotychczasowych zadań zawodowych, stojąc wobec konieczności zaprzestania wykonywania pracy dziennikarza-fotoreportera.

Poszukując ochrony swoich praw na drodze sądowej Skarżący skierował do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie skargę na czynność Komendanta Służby Ochrony Państwa polegającą na negatywnej weryfikacji Skarżącego do celów uzyskiwania akredytacji na wydarzenia organizowane przez organy administracji publicznej. Zaskarżonej czynności zarzucił liczne naruszenia, które można zestawić w czterech grupach:

- 1) naruszenie art. 19 ust. 1 pkt 1 ustawy o SOP poprzez brak wystarczającej podstawy prawnej do dokonania zaskarżonej czynności;
- 2) naruszenia uprawnień dziennikarza wynikających z Prawa prasowego, Konstytucji RP, Karty Praw Podstawowych UE oraz Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (zarzuty nr 2-4);
- 3) naruszenia przepisów o przetwarzaniu i ochronie danych osobowych (zarzuty nr 5-7);
- 4) naruszenia przepisów postępowania, które miały wpływ na wynik sprawy (zarzuty nr 8-11).

Dnia 25 lipca 2025 r. Wnioskodawca wniósł także skargę na sposób przetwarzania danych osobowych przez Służbę Ochrony Państwa w sprawie weryfikacji dotyczącej

¹⁴ Pismo w aktach sprawy.

osoby ubiegającej się o dostęp do systemu obsługi mediów administracji RP. Skarga ta została skierowana do analizy przez Prezesa UODO.

Dnia 22 grudnia 2025 roku Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wydał postanowienie o odrzuceniu przedmiotowej skargi jako nienależącej do właściwości sądu administracyjnego (art. 58 § 1 pkt 1 p.p.s.a.).

Uzasadnienie zarzutów skargi

Przedmiotem kontroli sądowej w niniejszej sprawie a zarazem źródłem ograniczenia możliwości realizowania uprawnień Skarżącego była „negatywna weryfikacji do celów uzyskania akredytacji” (warunkująca możliwość uzyskania akredytacji, będącej podstawą uczestniczenia w wydarzeniach organizowanych przez organy administracji publicznej).

Czynność ta ma podstawowe znaczenie z perspektywy publicznoprawnego statusu dziennikarza, na który składa się wiązka praw i wolności wynikających wprost z Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz wiążących ją umów międzynarodowych, wymienionych wprost w *petitum* skargi kasacyjnej¹⁵, a także standardów uznanych powszechnie w euroatlantyckiej kulturze prawnej.

Stabilność statusów prawnych i zdolność do ich identyfikowania przez organy władzy publicznej, a także sądy administracyjne w toku sądowej kontroli administracji publicznej jest przejawem wysokiego bezpieczeństwa prawnego oraz ugruntowanej sytuacji prawnej jednostek, pełniących swoją misję inherentnie związaną z realizacją zasad ustrojowych, cieszących się określonym statusem publicznoprawnym nierzadko w ramach wykonywania zawodów zaufania publicznego.

Status prawny zapewniający wysokie bezpieczeństwo prawne to taki, który jest odporny na arbitralne lub dyskrejonalne ingerencje aparatu władzy publicznej i podmiotów prywatnych. Im wyższa jest pewność i nienaruszalność statusu prawnego, tym pełniejsze poczucie bezpieczeństwa. Wysokie bezpieczeństwo prawne w znacznym stopniu zależy od istnienia zasady formalnej sprawiedliwości i sposobu jej stosowania przez organy

¹⁵ M. A. Nowicki [w:] Komentarz do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności [w:] Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, wyd. IX, LEX/el. 2025, art. 10, pkt 4.

władzy publicznej i ośrodki władzy prywatnej¹⁶. Z tej perspektywy fundamentalną rolę odgrywa konstytucyjna rola sądów administracyjnych powołanych do kontroli działalności organów administracji publicznej pod względem zgodności z prawem na wszelkich jego poziomach, przez co rozumieć należy także Prawnomiędzynarodowe zobowiązania RP.

Na szczególną misję, jaka spoczywa na dziennikarzu w państwie demokratycznym i która wiąże się z kształtowaniem opinii publicznej, jak również prawem członków danej społeczności do informacji oraz społeczną potrzebą kontroli działań władzy politycznej zwrócił uwagę Sąd Najwyższy, który w wyroku z dnia 18 stycznia 2022 r. w sprawie o sygn. akt I KK 171/21 podzielił argumentację z kasacji Rzecznika Praw Obywatelskich akcentującą, że standard ochrony wolności pozyskiwania przez dziennikarza informacji jest znacznie wyższy niż w przypadku innych kategorii osób i ma szczególny charakter.

Jak bowiem wprost wynika z art. 2 Prawa prasowego, który stanowi konkretyzację ustawową zasad ustrojowych powszechnych w europejskiej kulturze prawnej – Organy państwowe zgodnie z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej stwarzają prasie warunki niezbędne do wykonywania jej funkcji i zadań, w tym również umożliwiające działalność redakcjom dzienników i czasopism zróżnicowanych pod względem programu, zakresu tematycznego i prezentowanych postaw.

Co więcej, zgodnie z art. 6 ust. 1 i ust. 4 powołanej ustawy, prasa jest zobowiązana do prawdziwego przedstawiania omawianych zjawisk i uzyskuje wolność w zbieraniu materiałów krytycznych oraz uprawnienie do pozyskiwania i przekazywania bezstronnych informacji z wydarzeń organizowanych przez organy władzy publicznej. Prasa w znaczeniu podmiotowym posiada również prawo dostępu do informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publicznej związane z prawem dostępu do konkretnej przestrzeni fizycznej, w której można by je wykonywać (w rozumieniu art. 10 ust. 2 u.d.i.p i art. 7 ust. 1 pkt 3 u.d.i.p.¹⁷ w zw. z art. 61 ust 1 i 2 Konstytucji RP).

Na tym tle uwagę zwraca fakt, że z ustawy o SOP nie wynika wprost podstawa prawna do „negatywnej weryfikacji do celów uzyskiwania akredytacji”. Co więcej, czynność ta

¹⁶ W. Lamentowicz, *Status i dynamika porządku prawnego*, „Jurysprudencja” 9/2017, str. 163 i nast.

¹⁷ Ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 902), powołane jako: u.d.i.p. lub ustawa dostępowa.

zostaje określona odmiennie przez Sąd, odmiennie przez samą służbę¹⁸, jak również odmiennie przez samego Skarżącego¹⁹, co rodzi dalsze wątpliwości.

Po pierwsze, prowadzone przez SOP czynności z zakresu weryfikacji określonych osób mają bardzo ogólną podstawę w art. 19 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 3 pkt 1 ustawy o SOP, co potwierdza pismo Zastępcy Dyrektora Zarządu I SOP (zob. pismo z 25 czerwca 2025 r. SOP-1-39286/2025.T/MP), z którego wynika jednocześnie, że żadna taka konkretna, jednostkowa czynność służbowa nie istnieje (nie ma bytu prawnego), gdyż czynność tę poprzedzają i składają się na nią (jako na rezultat) działania operacyjne, rozpoznawcze, analityczne, administracyjne i porządkowe, w których to ramach dochodzi m.in. do uzyskiwania informacji, w tym niejawnych, gromadzenia ich, sprawdzania, przetwarzania, pobierania uzyskiwania i wykorzystywania do realizacji zadań ustawowych SOP.

Po drugie, a z punktu widzenia korzystania ze Skarżącego z jego publicznoprawnego statusu dziennikarza, zaskarżona czynność stanowi podstawę do kształtowania i ograniczania w ramach stosunku administracyjnego zakresu składającej się na ten status szerokiej wiązki praw i wolności, w tym bardzo konkretnych wymienionych powyżej uprawnień i wolności, które mają wprost swoje źródło w ustawie - Prawo prasowe oraz ustawie dostępowej. Ograniczenie to rozciąga się ponadto na przyszłość, tj. na wszystkie przyszłe sytuacje, gdyż „negatywna weryfikacja do celów uzyskiwania akredytacji”, staje się przesłanką do ponownych weryfikacji negatywnych.

Tymczasem w przepisach prawa powszechnie obowiązującego nie ustanowiono procedury przeprowadzenia przez SOP przedmiotowej weryfikacji, jej zakresu i precyzyjnych kryteriów oraz nie określono formy „rozstrzygnięcia” kończącego weryfikację.

W tym aspekcie czynność weryfikacji przeprowadzana przez SOP różni się od innych działań bazujących na weryfikacji danej osoby przeprowadzanych przez służby chroniące bezpieczeństwo państwa, a uznanych w orzecznictwie sądów administracyjnych za czynności z zakresu administracji publicznej, o których mowa

¹⁸ Jako: „wystawienie negatywnej weryfikacji Służby Ochrony Państwa” (zob. pismo z 25 czerwca 2025 r. SOP-1-39286/2025.T/MP).

¹⁹ Jako: „czynność negatywnej weryfikacji przez Służbę Ochrony Państwa do celów uzyskiwania akredytacji na wydarzenia organizowane przez organy władzy publicznej” (zob. skarga z 30 czerwca 2025 r.).

w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a²⁰, takich jak rozszerzone sprawdzenie przeszłości regulowane w art. 189d - 189f Prawa lotniczego²¹ oraz skierowanie do podmiotów będących przedsiębiorcami telekomunikacyjnymi żądania blokowania połączeń telekomunikacyjnych lub przekazów informacji na mocy art. 180 ust. 1 prawa telekomunikacyjnego²², które zostały dokładnie uregulowane w ustawie.

Na tym tle jasnym staje, że wyciąganie negatywnych konsekwencji dla obywateli w zakresie możliwości skorzystania z prawa do skutecznego środka ochrony prawnej z faktu niedostatecznej regulacji działań weryfikacji osoby przeprowadzanych przez SOP jest nie do zaakceptowania z punktu widzenia zachowania standardów ochrony konstytucyjnych praw i wolności w demokratycznym państwie prawa. W szczególności jest nie do przyjęcia w świetle standardów wynikających z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP zakładających między innymi wymóg odpowiedniej określoności (precyzyjności) podstawy ustawowej ograniczenia²³ i wymaga objęcia źródła tych konsekwencji kontrolą sądów administracyjnych pod względem zgodności z prawem. Przyjęte przez Sąd orzekający w I instancji stanowisko prowadzić może do naruszenia prawa do skutecznego środka ochrony prawnej będącego fundamentem rządów prawa.

Aby jednak dostrzec naruszenie prawa do skutecznego środka ochrony prawnej związanego z uchynieniem się Sądu *meriti* od dokonania sądowej kontroli istoty szeregu czynności wchodzących w zakres działalności organu administracji publicznej (określonych porządkowo w toku realizacji zdań służby, jako „negatywna weryfikacja do celów uzyskania akredytacji”) zauważyć należy kwestie związane z wykładnią art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., które uwidaczniają się na tle trzech kwestii podniesionych kolejno w zarzutach materialnoprawnych w *petitum* skargi kasacyjnej. Od ich rozstrzygnięcia zależało będzie, czy naruszenie prawa do skutecznego środka ochrony prawnej w niniejszej sprawie ma wymiar jednostkowy, czy staje się problemem systemowym, który wymagać może dalszych interwencji.

Kwestie te wynikają z faktu, że czynność weryfikacji osoby charakteryzuje się elementami definiującymi czynność z zakresu administracji publicznej, o której mowa

²⁰ Zob. wyrok NSA z 26.09.2024 r., II GSK 2046/23, LEX nr 3785353; wyrok NSA z 7.11.2017 r., II GSK 3318/17, LEX nr 2400674; wyrok NSA z 10.12.2024 r., II GSK 1316/24, LEX nr 3826939.

²¹ Ustawa z dnia 3 lipca 2002 r. - Prawo lotnicze (Dz. U. z 2025 r. poz. 1431 ze zm.), powołana jako: prawo lotnicze.

²² Ustawa z dnia 16 lipca 2004 r. Prawo telekomunikacyjne (w brzmieniu z Dz. U. z 2024 r. poz. 34 z ze zm.) - 180 uchylony przez art. 68 ust. 1 ustawy z dnia 12 lipca 2024 r. (Dz.U.2024.1222) zmieniającej nin. ustawę z dniem 10 listopada 2024 r., powołana jako: Prawo telekomunikacyjne.

²³ Wyrok TK z 18 lutego 2014 r., K 29/12, pkt III.3; L. Garlicki, K. Wojtyczek [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II, wyd. II, red. M. Zubik, Warszawa 2016, art. 31.

w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., a więc ma ona charakter zewnętrzny, indywidualny i publicznoprawny, nie jest decyzją ani postanowieniem, a także dotyczy uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa²⁴.

Jednakże, jak nieprawidłowo przyjął Sąd I instancji, w żadnym przepisie p.p.s.a nie zawarto wymogu, aby uprawnienie, o którym mowa w art. w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a wynikało „wprost z ustawy” niezależnie od tego, czy istnieje skuteczny środek prawny przed sądem krajowym do dokonania kontroli zaskarżonej czynności. Bezkrytyczne przyjęcie takiego stanowiska skutkuje modyfikacją fragmentu przesłanki ustawowej (co także wprost nie wynika z ustawy), a co prowadzi do automatyzmu procesowego, skutkującego każdorazowo odrzuceniem środka prawnego obejmującego czynności złożone, które błędnie i z przyczyn pragmatyk służbowych mogą zostać zidentyfikowane przez sam organ jako jedna czynność, jak miało to miejsce w niniejszej sprawie.

W ocenie Rzecznika sądowa kontrola takich czynności wymagała będzie jej przeprowadzenia w trzech kierunkach, tj.: 1) w kierunku zmierzającym do zidentyfikowania istoty zaskarżonej czynności; 2) w kierunku zidentyfikowania uprawnień i obowiązków wynikających z przepisów prawa, których dana czynność dotyczy, kształtując poprzez swój byt w drodze stosunku administracyjnoprawnego sytuację prawną jednostki korzystającą z określonych wolności i praw; 3) na końcu zaś oceny, czy negatywny wynik przeprowadzonego badania dokonuje się bez uszczerbku dla prawa do skutecznego środka prawnego przed sądem w rozumieniu art. 47 KPP skorelowanego z obowiązkiem spoczywającym na państwach członkowskich na mocy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, która to kwestia została objęta trzecim z zarzutów podniesionych w *petitum* skargi kasacyjnej.

W odniesieniu do pierwszej kwestii objętej pierwszym z zarzutów materialnoprawnych podniesionych w *petitum* dostrzec trzeba, że aby ocenić, czy dana czynność w ogóle istnieje (posiada byt prawny, w ujęciu kompetencyjnym, materialnym i formalnym), i aby uczynić ją przedmiotem orzekania (kontroli) w rozumieniu art. 1 § 1 i 2 p.u.s.a.²⁵ w zw. z art. 3 § 1 i 2 pkt 4 p.p.s.a. nie uchylając się przy tym od rozpoznania istoty sprawy – zbadania wymaga, czy jest to w ogóle akt lub czynność z zakresu administracji publicznej wydany przez uprawniony do tego podmiot prawa publicznego, czy istnieje on jednostkowo, czy też stanowi rezultat jakiegoś uporządkowanego ciągu czynności, a jeśli tak to jakiej natury są to czynności, czego dotyczą, jaka konkretnie jest

²⁴ Postanowienie NSA z 28.11.2006 r., I OSK 1756/06, LEX nr 2207747.

²⁵ Ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1267), powołana jako: p.u.s.a.

podstawa prawna ich podejmowania, i czy nie powinny one podlegać kontroli merytorycznej lub formalnej, a jeśli tak to co do całości czy co do rezultatu, w jakim konkretnie trybie i w ramach jakiego konkretnie postępowania. Sąd *meriti* kwestii tej jednakże nie podjął, czego wyrazem jest sporządzone uzasadnienie, które świadczy o nierozpoznaniu istoty sprawy.

Powyższe doprowadziło do bezkrytycznego przyjęcia w ślad za kontrolowanym organem, że „negatywna weryfikacja do celów uzyskania akredytacji” jest wynikiem jakiejś pojedynczej czynności służbowej SOP wiążącej się jedynie ze sprawdzeniem danych skarżącego, gdy tymczasem z powołanych przepisów, jak również z samego pisma organu²⁶ wynika, że żadna taka konkretna, jednostkowa czynność służbowa nie istnieje, gdyż czynność tą poprzedzają i składają się na nią (jako na rezultat) działania operacyjne, rozpoznawcze, analityczne, administracyjne i porządkowe, w których to ramach dochodzi m.in. do uzyskiwania informacji, w tym niejawnych, gromadzenia ich, sprawdzania, przetwarzania, pobierania uzyskiwania i wykorzystywania do realizacji zadań ustawowych SOP.

Służba ta, jak wynika z przepisów powołanych w *petitum*, jest urzędem administracji publicznej wykonującym zadania Komendanta SOP – centralnego organu administracji rządowej, a do których należy m.in. wykonywanie czynności administracyjno-porządkowych oraz operacyjno-rozpoznawczych wzajemnie powiązanych ze sobą na mocy art. 3 określającego zadania służby, podejmowane celem ochrony oraz rozpoznawania i zapobiegania przestępstwom do których, na poziomie szczegółowym należy szereg czynności z zakresu ochrony osób i obiektów (art. 20 pkt 1-8 ustawy o SOP), uprawnień funkcjonariuszy (art. 21 pkt 1-8 ustawy o SOP) oraz sprawdzeń o charakterze kontroli osobistej (art. 21a ust. 1 i 2 ustawy o SOP), w tym innych uprawnień szczegółowo przedstawionych w ww. piśmie.

Wątpliwe jest, żeby czynności te nie podlegały skonkretyzowaniu, a ich rezultat nie był możliwy do utrwalenia w takiej formie, która nie uchyla się spod kontroli sądu administracyjnego pod względem jej zgodności z prawem. Wręcz przeciwnie. Rzecznik Praw Obywatelskich stoi na stanowisku, że czynności organu administracji publicznej co do zasady, ze swej natury, wymagają podejmowania ich i utrwalania nie w sposób dowolny, lecz zwyczajowo przyjęty, zwłaszcza w sytuacji, gdy działalność ta dotyczy wolności i praw składających się na publicznoprawny status dziennikarza, lub innych osób wykonujących zawody zaufania publicznego i zwłaszcza, gdy skutki tych czynności

²⁶ Zob. pismo z 25 czerwca 2025 r. SOP-1-39286/2025.T/MP.

mają się rozciągać na przyszłość. Wymóg ten w ocenie Rzecznika stanowi minimum sprawiedliwości proceduralnej, tj. minimalny wymóg, aby w ogóle zbadać naturę danej czynności i ocenić, czy winna ona podlegać kontroli sądów administracyjnych pod względem zgodności z prawem.

Dokonując zatem wstępnego badania czynności objętej normą wyrażonej w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. w kierunku zidentyfikowania istoty zaskarżonej czynności, widać już na tym etapie, że zaskarżona czynność – ze swej natury i przez swój byt w obrocie prawnym – kształtuje i ogranicza w ramach stosunku administracyjnego zakres: 1) wolności w zbieraniu materiałów krytycznych; 2) uprawnienia do pozyskiwania i przekazywania bezstronnych informacji z wydarzeń organizowanych przez organy władzy publicznej; 3) prawa dostępu do informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publicznej związane z prawem dostępu do konkretnej przestrzeni fizycznej, w której można by je wykonywać.

W odniesieniu do drugiej kwestii objętej drugim z zarzutów materialnoprawnych podniesionych w *petitum* dostrzec trzeba, że w przypadku, gdyby przyjąć za Sądem *meriti* że dane uprawnienie musi zostać określone dosłownie w treści przepisu („wprost”, jako „literalnie”), to wymóg taki byłby nie do pogodzenia z celem stosowania normy z art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a, jakim jest ochrona m.in. uprawnień podmiotowych wynikających także z przepisów Konstytucji RP i wskazanych w *petitum* skargi kasacyjnej aktów prawa międzynarodowego. Co do zasady bowiem przepisy aktów prawnych tej rangi w znacznej większości przypadków zawierają generalnie określone prawa podmiotowe stanowiące wiązki uprawnień podmiotowych, które to uprawnienia nie są wprost formułowane w przepisach prawa, gdyż mają one charakter okołoustrojowy i nierzadko są adresowane do państw stron umów międzynarodowych, będąc przedmiotem orzecznictwa m.in. sądów administracyjnych, Trybunału Konstytucyjnego, Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, czy Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

Powyższe twierdzenie pozostaje także aktualne w kontekście licznych uprawnień ustawowych. Dlatego też uprawnienia i wolności wymienione wyżej, w tym uprawnienie do przekazywania informacji z wydarzeń organizowanych przez organy władzy publicznej nie wymagają „pośredniej” podstawy do ich realizacji, gdyż wypływają one wprost z prawa powszechnie obowiązującego. Pomijając już fakt, którego nie dostrzegł Sąd *meriti*, że w orzecznictwie sądów administracyjnych relacja „wynikania wprost” była wskazywana właśnie w kontekście braku bezpośredniości wynikania uprawnienia do lokalu mieszkalnego z mieszkaniowego zasobu gminy z przepisów ustawy, lecz jego

powstaniu w wyniku zawarcia umowy najmu²⁷. Sąd I instancji, formułując tak kategoryczne stanowisko, nie dostrzegł również, że w judykaturze Naczelnego Sądu Administracyjnego zaakceptowano pogląd, że uprawnieniem, ograniczonym w drodze czynności z zakresu administracji publicznej i chronionym sądownie na mocy art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a są: 1) prawo własności strony internetowej (art. 64 Konstytucji RP); oraz 2) prawo wyrażania swoich poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji (art. 54 ust. 1 Konstytucji RP).

Powracając do zagadnienia zasadniczego dla tej części wywodów skargi kasacyjnej, dostrzeżenia wymaga, że przy powierzchownej analizie prawnej mogą pojawiać się wątpliwości dotyczące wskazania źródła rekonstrukcji normy tj. przepisu, z którego wynika uprawnienie podlegające ochronie. Źródłem tych uprawnień jest status publicznoprawny dziennikarza, który powołane w *petitum* przepisy konstytuują, a którego bezpośrednim wyrazem, którego poszukiwał w swych wywodach Sąd *meriti* na poziomie ustawy, jest norma zawarta w art. 2 Prawa prasowego.

Taki typ regulacji jest spowodowany wolnościowym charakterem dziennikarskich uprawnień²⁸, których wyczerpujące wyliczenie w treści ustawy byłoby dalece kazuistyczne, a przez to niecelowe²⁹. Istotą swobody prowadzenia działalności przez prasę jest bowiem korzystanie z otwartego katalogu czynności służących do wyrażania i komunikowania opinii oraz pozyskiwania i przekazywania informacji³⁰.

Zastosowana konstrukcja regulacji omawianego uprawnienia zapewnia, że wolność prasy jest chroniona w sposób całkowity jako „zasada ustrojowa i gwarancja instytucjonalna”³¹, a nie wyłącznie w ramach uszczegółowionych przez ustawodawcę jednostkowych uprawnień.

Z przedmiotowym statusem – zgodnie z art. 2 Prawa prasowego stanowiącym rozwinięcie normy z art. 14 Konstytucji RP – wiążą się uprawnienia dziennikarzy i skorelowane z nimi obowiązki organów państwowych mające na celu stwarzanie prasie warunków niezbędnych do wykonywania jej funkcji i zadań, co należy rozumieć w szczególności jako podejmowanie „działań o charakterze legislacyjnym oraz techniczno-

²⁷ Postanowienie WSA w Poznaniu z 24.10.2023 r., IV SAB/Po 126/23, LEX nr 3618154, zob. też uchwała NSA z 21.07.2008 r., I OPS 4/08, ONSAiWSA 2008, nr 6, poz. 90.

²⁸ Wyrok TK z 9.11.2010 r., K 13/07, OTK-A 2010, nr 9, poz. 98, pkt 2.

²⁹ Także w doktrynie wprost wskazuje się na „prawo do akredytacji” zob. E. Czarny-Drożdżejko, Dziennikarz i jego uprawnienia, PPP 2014, nr 5, s. 25-40.

³⁰ Zob. wyrok TK z 9 listopada 2010 r., K 13/07, OTK-A 2010, nr 9, poz. 98, pkt III.2.

³¹ wyrok TK z 13 grudnia 2016 r., K 13/16, OTK-A 2016, nr 101, pkt 5.1; wyrok TK z 30 października 2006 r., P 10/06, cyt. wyżej, pkt 3.1.

organizacyjnym, umożliwiającym dziennikarzom przede wszystkim uzyskanie informacji”³².

W tym kontekście należy zauważyć, że możliwe ograniczenia działalności dziennikarzy należy każdorazowo rozpatrywać w kontekście szczególnej funkcji, jaką prasa pełni w społeczeństwie demokratycznym, realizując interes publiczny dotyczący zapewnienia prawa opinii publicznej do otrzymywania informacji³³. Przekazywanie społeczeństwu informacji przez prasę jest niezbędne do pełnienia zasadniczej roli prasy jako publicznego strażnika (*public watchdog*)³⁴. Na tym tle działania władz, które negatywnie wpływają na możliwość realizowania przez dziennikarzy ich statusu, np. ograniczają możliwość naocznej obserwacji istotnych społecznie wydarzeń i wykonywanie fotografii³⁵, mogą stanowić naruszenie wolności wyrażania opinii określonej w art. 10 ust. 1 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka³⁶, a wszelkiego rodzaju przypadki odmowy wpuszczenia dziennikarzy na wydarzenia istotne publicznie muszą być podejmowane z powołaniem odpowiednich i wystarczających powodów, które podlegają następczej, pełnej kontroli sądu, w ramach której dziennikarz ma stosowną możliwość podważenia podstaw faktycznych podjętej wobec niego decyzji³⁷.

Orzekając w sprawie ze skargi Węgierskiego Komitetu Helsińskiego przeciwko Węgrom, Europejski Trybunał Praw Człowieka stwierdził, że chociaż art. 10 nie przyznaje jednostce generalnego prawa dostępu do informacji znajdujących się w rękach władz publicznych, ani nie zobowiązuje władz do ich przekazania tej jednostce, to prawo takie lub obowiązek może jednak zrodzić się m.in. gdy dostęp jednostki do informacji ma ważne znaczenie dla korzystania przez nią z prawa do wolności wypowiedzi, w szczególności „wolności otrzymywania i przekazywania informacji”, a odmowa

³² J. Sobczak [w:] Prawo prasowe. Komentarz, Warszawa 2008, art. 2.

³³ Wyrok TK z 30 października 2006 r., P 10/06, OTK-A 2006, nr 9, poz. 128, pkt 3.2; wyrok TK z 23 marca 2006 r., K 4/06, OTK-A 2006, nr 3, poz. 32, pkt 5.4.

³⁴ Wyrok ETPCz z dnia 1 czerwca 2010 r. w sprawie Gutiérrez Suárez p. Hiszpanii, skarga nr 16023/07, pkt 25; wyrok ETPCz z dnia 26 listopada 1991 r. w sprawie The Observer i Guardian p. Zjednoczonemu Królestwu, skarga nr 13585/88, pkt 59-60.

³⁵ Zob. wyrok ETPCz z dnia 8 października 2019 r. w sprawie Szurovecz przeciwko Węgrom, skarga nr 15428/16; pkt 52-56; wyrok ETPCz z dnia z dnia 25 kwietnia 2006 r. w sprawie Dammann przeciwko Szwajcarii, skarga nr 77551/01, pkt 52.

³⁶ Zob. wyrok ETPCz z 8 października 2009 r. w sprawie Gsell p. Szwajcarii, nr skargi 12675/05, pkt 49

³⁷ Wyrok ETPCz z 26 listopada 2019 r., Zarubin i in. p. Litwie, nr skarg 69111/17, 69112/17, 69113/17, pkt 55 i cytowane tam orzecznictwo, por. *mutatis mutandis* wyrok ETPCz z 20 października 2015 r. w sprawie Pentikäinen p. Finlandii, nr skargi 11882/10, pkt 89.

stanowi ingerencję w to prawo³⁸. Ocena, czy i w jakim stopniu odmowa dostępu do informacji stanowi ingerencję w prawa odnoszące się do wolności wypowiedzi, musi być zawsze dokonywana w świetle czterech kryteriów wskazanych przez Trybunał, którymi są: 1) cel pozyskania informacji (czy zebranie informacji było istotnym krokiem przygotowawczym w działalności dziennikarskiej lub innej tego typu działalności); 2) charakter informacji (czy ich ujawnienie leżało w interesie publicznym); 3) rola wnioskującego o informację (np. jako dziennikarza, społecznego strażnika lub organizacji pozarządowej, a więc w szczególności jego status publicznoprawny); 4) dostępność informacji (czy żądana informacja była gotowa i dostępna).

Warto podkreślić, że w wyroku w sprawie *Mándli i in. przeciwko Węgrom*³⁹ Trybunał wprost wskazał, że odebranie akredytacji prasowej stanowi ograniczenie wynikającego z art. 10 Konwencji prawa do „[tłum. własne] prawa do bezstronnej informacji”, uniemożliwiając skarżącym pozyskanie bezpośrednio, z pierwszej ręki, wiedzy opartej na ich doświadczeniu [...] dotyczącej wydarzeń odbywających się w [przestrzeni budynku organu]”, co stanowi „ważny aspekt wykonywania przez nich działalności dziennikarskiej”. W związku z tym procedura odbierania akredytacji powinna mieć odpowiednią podstawę prawną w przepisach, których celem jest zapewnienie jednostce „odpowiedniej ochrony przed arbitralnością”. Jest to kryterium wstępne oceny dopuszczalności ograniczenia na gruncie Konwencji, co ma istotne znaczenie w kontekście zarzutów sformułowanych w odniesieniu do zaskarżonej czynności SOP.

Mając powyższe na uwadze, Rzecznik Praw Obywatelskich konsekwentnie stoi na stanowisku⁴⁰, że ze statusu publicznoprawnego dziennikarza, który znajduje swoje oparcie w art. 2 ustawy Prawo prasowe i powiązanych z nim norm ustrojowych oraz prawnomiędzynarodowych wymienionych w *petitum* skargi kasacyjnej wynika m.in.: 1) wolność w zbieraniu materiałów krytycznych; 2) uprawnienie do pozyskiwania i przekazywania bezstronnych informacji z wydarzeń organizowanych przez organy władzy publicznej, takich jak konferencje prasowe; jak również 3) prawo dostępu do

³⁸ Wyrok z dnia 8 listopada 2016 r. w sprawie Magyar Helsinki Bizottság przeciwko Węgrom, skarga nr 18030/11, pkt 156–169.

³⁹ Wyrok z dnia 26 maja 2020 r. w sprawie Mándli i in. przeciwko Węgrom, skarga nr 63164/16, pkt 45–63.

⁴⁰ Zob. pismo do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 26.02.2024 r. znak VII.564.41.2024; opinia RPO dla Senatu z dnia 22. 11. 2021 r. w zakresie dopuszczenia dziennikarzy do strefy buforowej na granicy polsko-białoruskiej, znak VII.565.23.2021; wystąpienie RPO do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 20.06.2022 r., znak VII.564.82.2021; wystąpienie RPO do Prezesa Telewizji Polskiej z dnia 20.01.2020 r., znak VII.564.5.2020), wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich do Prezes Sądu Okręgowego w Krakowie z dnia 7 września 2018 r., znak VII.564.31.2018.AJK/MW. Wszystkie przywołane dokumenty wytworzone przez Rzecznika Praw Obywatelskich są dostępne w Biuletynie Informacji Publicznej RPO (<https://bip.brpo.gov.pl/pl>).

informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publicznej związane z prawem dostępu do konkretnej przestrzeni fizycznej, w której można by je wykonywać.

Status ten przekłada się na definiowane w konkretnych i indywidualnych sytuacjach uprawnienia jednostkowe, które nie muszą być wyraźnie oparte na przepisie rangi ustawowej, choć wiele z nich zostało w ten sposób wyszczególnionych m.in. w przepisach ustawy Prawo prasowe⁴¹. Z tych przyczyn zaskarżona czynność niewysłowiona w przepisach prawa stała się podstawą do ukształtowania i ograniczania w ramach stosunku administracyjnego wiązki praw i wolności składających się na publicznoprawny status dziennikarza.

⁴¹ W kontekście kryteriów dopuszczalności ograniczenia praw sformułowanych w przywołanym wyżej orzecznictwie ETPCz należy wskazać, że odmowa dopuszczenia do udziału w wydarzeniu organizowanym przez organ władzy publicznej m.in. konferencji prasowej, w tym poprzez odmowę udzielenia akredytacji lub w inny sposób, uniemożliwia bezpośrednio dotarcie do źródła informacji w sposób wartościowy dla dziennikarzy i ich odbiorców. W sytuacji, w której dane wydarzenie nie jest transmitowane lub nagrywane, prasa, realizując swoją działalność, musi poprzestać na informacjach z drugiej ręki lub przetworzonych przez rzeczników prasowych (zob. E. Czarny-Drożdżejko, Dziennikarz i jego uprawnienia, PPP 2014, nr 5, s. 39.)⁴¹. Z kolei w sytuacji, w której konferencja jest transmitowana lub nagrywana, dochodzi do ograniczenia możliwości pozyskiwania informacji poprzez zadanie pytania i wywołanie odpowiedzi spontanicznej oraz w przypadku mediów audiowizualnych, uniemożliwienia pozyskania profesjonalnie, bezpośrednio i bez dodatkowych kosztów nagrań lub zdjęć potrzebnych do przygotowania przyszłego złożonego materiału prasowego.

W odniesieniu do drugiego z ww. kryteriów dostrzec należy, że sama zatem organizacja przez organ administracji publicznej wydarzenia typu konferencja prasowa implikuje logicznie, że informacje, które mają być podczas niego komunikowane są istotne z perspektywy działalności organów władzy publicznej. Obecność na wydarzeniach – w czasie pracy lub w związku z wykonywanymi zadaniami publicznymi – osób pełniących funkcje publiczne każe wykluczyć możliwość zakwalifikowania przekazywanych zbiorów informacji jako prywatnych lub mających jedynie charakter sensacyjny lub promocyjny. Jak wskazano wyżej, obecność dziennikarzy na takim wydarzeniu pozwala na utworzenie nowej płaszczyzny odbioru tego typu informacji w tym bezpośredniego zakwestionowania ich rzetelności lub dodania do nich wartościowego dla odbiorców kontekstu (informacji tekstowej lub obrazu).

Trzecie z ww. kryteriów jest spełnione w sposób automatyczny, gdy wstęp na konferencję dotyczy dziennikarzy w rozumieniu art. 7 ust. 2 pkt 5 Prawa prasowego. Nie do zaakceptowania byłoby bowiem dokonywanie indywidualnej oceny merytorycznej pracy konkretnego dziennikarza w oparciu o pozaustawowe, nieobiektywne kryteria, ocena taka niesłaby ze sobą poważne zagrożenie arbitralnością.

Czwarte z ww. kryteriów należy rozpatrzyć w dwóch aspektach – generalnym (odnoszącym się do zbioru informacji na dany temat) i szczegółowym (konkretnej informacji). Dostępność zbioru informacji, które mają być przekazywane podczas konferencji jest logicznym założeniem stojącym u podstaw decyzji o jej organizacji. Dostępność informacji, której dziennikarz może żądać w odpowiedzi na konkretne pytanie daje się ocenić dopiero po werbalizacji tegoż pytania, do której nie może dojść, jeśli uniemożliwiono mu wstęp na konferencję.

Co więcej, ze względu na nieokreśloność czynności Komendanta SOP oraz okoliczność, że czynności weryfikacyjne SOP dotyczą ochrony szerokiego grona osób i miejsc, przedmiotowa czynność może wywołać skutki horyzontalne w zakresie wykonywania prawa wstępu obywateli na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej. Co innymi słowy oznacza, że przedmiotowa czynność może być rozpatrywana w kontekście ograniczenia „na przedpolu” możliwości skorzystania z uprawnienia określonego w art. 10 ust. 2 u.d.i.p. Nie można *a limine* wykluczyć, że pytanie dziennikarza dotyczące kwestii takich jak zamierzenia działań organu władzy wykonawczej w zakresie tematu konferencji prasowej może być ujmowane jako ustny wniosek o udostępnienie informacji publicznej, która w takim wypadku, przy spełnieniu ustawowych przesłanek, powinna być udostępniona niezwłocznie, także w formie ustnej. Przepis ten reguluje bowiem możliwość uzyskania informacji publicznej w drodze niesformalizowanej komunikacji pomiędzy podmiotem wykonującym prawo do informacji a podmiotem zobowiązanym do jej udostępnienia⁴².

W odniesieniu do trzeciej kwestii objętej trzecim z zarzutów materialnoprawnych podniesionych w *petitum* dostrzec trzeba, że możliwość zapewnienia efektywnej ochrony danych osobowych i równoczesnej realizacji uprawnień jednostki określonych m.in. w art. 51 ust. 3 i 4 Konstytucji RP nie jest w praktyce kwestią oczywistą z uwagi na brak odnośnej praktyki stosowania przepisów – jak zdaje się przyjmować Sąd I instancji – i pozostaje obecnie „przedmiotem pogłębionej analizy zarówno Prezesa UODO, jak i na forum europejskich organów ochrony danych i instytucji UE”⁴³.

Jednocześnie, analizując sprawę z punktu widzenia prawa do skutecznego środka prawnego, należy podkreślić, że aspekt poszanowania zasad przetwarzania danych osobowych stanowi jedynie wycinek, w dodatku niepowiązany bezpośrednio z istotą sporu (negatywnej weryfikacji i odmowy dopuszczenia do korzystania z uprawnień przez Skarżącego). Prezes UODO nie posiada bowiem kompetencji do zakwestionowania prawidłowości czy też słuszności zaskarżonej czynności, tj. zbadania *in concreto* zgodności z prawem, podstaw i poszanowania zakresu dozwolonej oceny przy dokonywaniu czynności skutkującej pozbawieniem uprawnienia do przekazywania informacji z wydarzeń organizowanych przez organy władzy publicznej z powodu

⁴² I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska [w:] I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz, wyd. III, Warszawa 2016, art. 10.

⁴³ Odpowiedź Prezesa UODO z dnia 14.08.2025 r. na wystąpienie RPO, znak DPNT.051.11.2025, <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-dziennikarze-urzedu-niewpuszczanie-sop-puodo-odpowiedz>.

zidentyfikowania zagrożenia z zakresu bezpieczeństwa państwa. Tego typu kontrolę może przeprowadzić wyłącznie sąd⁴⁴.

W istocie bowiem zgodność z zasadami przetwarzania danych osobowych stanowi kategorię odrębną od badania zasadności ograniczenia praw i wolności jednostki, które dokonuje się poprzez to przetwarzanie pod względem ich zgodności z prawem. Może bowiem mieć miejsce sytuacja, w której formalnie dane przetwarzane są zgodnie z prawem, jednakże podstawą ich przetwarzania jest ocena dyskrecjonalna organu, która na gruncie przepisów o ochronie danych osobowych podlega bardzo ograniczonej kontroli ze strony Prezesa UODO lub nie podlega jej w ogóle, tak jak miało to miejsce w niniejszej sprawie.

W tych okolicznościach odrzucając wniesiony środek prawny Sąd *meriti* nie dostrzegł, że Skarżącemu nie przysługuje inny środek ochrony służący do zakwestionowania zgodności z prawem czynności pozbawienia go możliwości wykonywania uprawnienia do przekazywania informacji z wydarzeń organizowanych przez organy władzy publicznej. Powyższa konstatacja powinna skutkować zastosowaniem dyrektyw wykładni normy ustawy procesowej w zgodzie z Konstytucją oraz prawem międzynarodowym wyższego rzędu niż ustawa⁴⁵.

Tak się jednak nie stało. Dlatego też zaskarżone rozstrzygnięcie prowadzi do naruszenia prawa do skutecznego środka ochrony prawnej, które – w szczególności na gruncie prawa europejskiego, mającego zastosowanie w sprawie z uwagi na regulacje dotyczące ochrony danych osobowych oraz transgraniczne świadczenie usług – ma fundamentalne znaczenie jako gwarancja ochrony wszystkich praw, jakie podmioty prawa wywodzą z prawa Unii⁴⁶. Temu prawu do skutecznego środka prawnego zagwarantowanego w art. 47 Karty odpowiada spoczywający na państwach członkowskich – stosownie do art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE – obowiązek ustanowienia środków niezbędnych do zapewnienia skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem Unii, który wymaga, by sądy krajowe mogły dokonać skutecznej kontroli sądowej aktów, środków lub zachowań, co do których w ramach danego sporu podniesiono, że naruszyły prawa lub wolności przyznane podmiotowi prawa przez prawo Unii. Wymóg ten oznacza zasadniczo, że wspomniane sądy są właściwe

⁴⁴ Zob. wyrok NSA z 26.09.2024 r., II GSK 2046/23, LEX nr 3785353.

⁴⁵ Por. postanowienie NSA z 28.06.2016 r., I OSK 1328/16, LEX nr 2064151.

⁴⁶ zob. wyroki TSUE z dnia 24 czerwca 2019 r., Komisja/Polska (Niezależność Sądu Najwyższego), C-619/18, EU:C:2019:531, pkt 58; a także z dnia 20 kwietnia 2021 r., Republika, C-896/19, EU:C:2021:311, pkt 51].

do zbadania wszystkich kwestii prawnych i faktycznych istotnych dla rozstrzygnięcia tego sporu, nawet przy braku wyraźnej podstawy prawnej do orzekania w tym zakresie⁴⁷.

Z tych wszystkich przyczyn uzasadnienie przedmiotowego postanowienia dowodzi uchylania się przez sąd I instancji od analizy problemu prawnego sprawy w jej całości, nie wyjaśnia należycie podstawy prawnej, utrudnia kontrolę w ramach postępowania kasacyjnego i nie realizuje funkcji przekonywania, co w tym konkretnym wypadku wynika z faktu, że ze wskazanych wyżej przyczyn sąd *meriti* nie rozpoznał istoty sprawy⁴⁸.

Mając na uwadze powyższe, wnoszę i wywodzę jak w *petitum* niniejszej skargi kasacyjnej.

Stanisław Trociuk

Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

/-wydano i podpisano elektronicznie/

⁴⁷ Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 19.06.1990 r. w sprawie C-213/89, Factortame Ltd, ECLI:EU:C:1990:257, oraz zapoczątkowane tą sprawą orzecznictwo; wyrok TSUE z dnia 6 października 2020 r., État luxembourgeois, C-245/19 i C-246/19, EU:C:2020:795, pkt 66 i przytoczone tam orzecznictwo.

⁴⁸ Wyrok NSA z dnia 27 listopada 2014 r., I GSK 255/13, LEX nr 1770297.