



Warszawa, 12-03-2026 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Marcin Wiącek

VII.6060.160.2025.DR

Pani

Katarzyna Pełczyńska-Nałęcz

Minister Funduszy i Polityki Regionalnej

AE:PL-27378-80065-JJACB-24

Szanowna Pani Minister,

zwracam się do Pani Minister w związku ze skierowanym do mnie wnioskiem dotyczącym przepisów ustawy wdrożeniowej na lata 2021-2027¹ w kontekście konstytucyjnej gwarancji prawa dostępu do informacji publicznej oraz prawa do informacji o stanie i ochronie środowiska.

Wątpliwości Wnioskodawcy wzbudziło zawarte w art. 48 ust. 1 ww. ustawy wyłączenie możliwości udostępnienia treści wniosków o dofinansowanie i załączników do nich w trybie ustawy dostępowej² oraz ustawy środowiskowej³. Z uwagi na to wyłączenie, osoby zainteresowane nie są w stanie uzyskać informacji o treści tych dokumentów,

¹ Ustawa z dnia 28 kwietnia 2022 r. o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2021-2027 (Dz. U. z 2025 r. poz. 1733 ze zm.), powoływana dalej jako: ustawa wdrożeniowa.

² Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902, dalej jako: Ustawa dostępową).

³ Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2024 r. poz. 1112 ze zm., dalej jako: Ustawa środowiskowa).

co w ocenie Wnioskodawcy prowadzi do ograniczenia kontroli społecznej nad transferami pieniężnymi oraz możliwości zapoznania się z przedmiotem dofinansowywanych zadań publicznych. Z kolei analiza tego zagadnienia przeprowadzona w Biurze Rzecznika rodzi wątpliwości dotyczące zasadności utrzymywania tego wyłączenia, w jego obowiązującym kształcie, w polskim porządku prawnym.

Przepis ten stanowi niewątpliwie ograniczenie zagwarantowanego w art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji RP prawa dostępu do informacji publicznej oraz prawa do informacji o stanie i ochronie środowiska w rozumieniu art. 74 ust. 3 Ustawy zasadniczej, co jest trudne do zaakceptowania z punktu widzenia klauzul limitacyjnych zawartych w art. 31 ust. 3 oraz art. 61 ust. 3 Konstytucji RP.

Z materiałów legislacyjnych dotyczących art. 48 ust. 1 ustawy wdrożeniowej wynika, że wprowadzenie tego przepisu miało na celu ochronę praw własności intelektualnej. Do tego zagadnienia w dyskusji na forum Komisji Sejmowych odnosiła się ówczesna sekretarz stanu w Ministerstwie Funduszy i Polityki Regionalnej, uzasadniając konieczność utrzymania tego przepisu⁴. Z kolei, jak wynika z uzasadnienia ustawy wdrożeniowej, niewprowadzenie wyłączeń przewidzianych w art. 48 ust. 1 mogłoby (cyt.) „umożliwiać nieuczciwe praktyki polegające na powielaniu w ramach danego postępowania rozwiązań opracowanych przez innych wnioskodawców”⁵. Z tej perspektywy ograniczenie uprawnień informacyjnych jednostki jawi się więc jako legitymowane potrzebą ochrony konstytucyjnych praw innych osób przewidzianą

⁴ Zob. pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej (nr 139) i Komisji do Spraw Unii Europejskiej (nr 131) z dnia 26 kwietnia 2022 r., Sejm RP IX kadencji, s. 9.

⁵ Zob. uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2021-2027, druk nr 222, Sejm RP IX kadencji, s. 44.

zarówno w art. 31 ust. 3 jak i w art. 61 ust. 3 Konstytucji RP. Prawa własności intelektualnej cieszą się bowiem silnie ugruntowaną ochroną konstytucyjną⁶.

Samo istnienie legitymowanego konstytucyjnie celu ograniczenia uprawnień informacyjnych jednostki nie wyczerpuje jednak zagadnienia ich konstytucyjności. Oceniać ją należy bowiem z uwzględnieniem testu proporcjonalności, na który składa się wymóg przydatności, konieczności (znanej także jako zasada najłagodniejszego środka) i proporcjonalności *sensu stricto*⁷. Na tym polu art. 48 ust. 1 ustawy wdrożeniowej budzi istotne wątpliwości.

W odniesieniu do wymogu przydatności wskazać należy, że ustawa dostępowa nie przewiduje wprost ochrony praw własności intelektualnej jako przesłanki odmowy udostępnienia informacji publicznej. Co więcej, ugruntowane orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego wskazuje na to, że informacją publiczną mogą być opracowania będące przedmiotem praw autorskich, takie jak projekty budowlane zatwierdzone w pozwoleniach na budowę, jednocześnie jednak wniosek o udostępnienie informacji publicznej w tym zakresie może spotkać się z odmową z uwagi na przesłanki przewidziane w art. 5 ww. ustawy, w tym ochronę tajemnicy przedsiębiorcy czy prywatności osoby fizycznej⁸.

Stanowisko prezentowane w orzecznictwie sądów administracyjnych – wedle mojej wiedzy – nie przełożyło się na ukształtowanie się w obrocie gospodarczym nieuczciwej praktyki kopiowania publicznie dostępnych opracowań architektonicznych. Rodzi to wątpliwość co do potrzeby tak szerokiej ochrony własności intelektualnej poprzez

⁶ Zob. E. Laskowska, *Konstytucyjne podstawy ochrony prawnoautorskiej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace z prawa własności intelektualnej”, nr 4/2015, s. 5-25 czy R. Markiewicz, S. Sołtysiński, *Konstytucyjne aspekty praw autorskich (uwagi na marginesie dwóch orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego)*, „Państwo i Prawo”, nr 12/2015, s. 3-24.

⁷ P. Tuleja, komentarz do art. 31, teza 2 [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. II, red. P. Tuleja, Warszawa 2023, SIP Lex.

⁸ Zob. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia: 18 września 2008 r., I OSK 315/08; 6 marca 2013 r., I OSK 3073/12; 5 września 2013 r., I OSK 953/13; 21 listopada 2013 r., I OSK 1566/13; 12 kwietnia 2017 r., I OSK 1856/15; 15 lipca 2021 r., III OSK 3252/21; 13 czerwca 2024 r., III OSK 2195/22; 10 lipca 2025 r., III OSK 90/25.

całkowite wyłączenie stosowania przepisów Ustawy dostępowej. Nadto należy wskazać, że dążenie do uzyskania danej informacji w celach prywatnych – także tych o charakterze „wywiadu gospodarczego” ukierunkowanego na pozyskanie informacji i jej nieuczciwe wykorzystanie (przed którym miałyby chronić art. 48 ust. 1 ustawy wdrożeniowej) – uważane jest w orzecznictwie i doktrynie za wykraczające poza zakres przedmiotowy informacji publicznej⁹.

Z kolei na gruncie Ustawy środowiskowej trudno przypisać treść wniosku dotacyjnego, czy załączników do niego do określonych w art. 9 ust. 1 ustawy zagadnień stanowiących informację o stanie środowiska. Rodzi to wątpliwość co do zasadności wyłączenia stosowania tej ustawy w art. 48 ust. 1 ustawy wdrożeniowej.

Trzeba też podkreślić, że w polskim porządku prawnym instrumentem uprawnionego pozyskiwania od podmiotów publicznych informacji w celach gospodarczych jest wniosek o udostępnienie informacji sektora publicznego w oparciu o przepisy ustawy z dnia 11 sierpnia 2021 r. o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego (Dz. U. z 2023 r. poz. 1524), której zastosowania nie wyłącza art. 48 ust. 1 ustawy wdrożeniowej. Ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego na gruncie art. 2 pkt 12 ww. ustawy obejmuje również działania komercyjne¹⁰ z odpowiednimi ograniczeniami przewidzianymi w art. 6 ust. 4 pkt 4 ww. ustawy, ale nie całkowitymi włączeniami jej stosowania.

W odniesieniu do wymogu konieczności wskazać należy, że istniejące rozwiązania prawne, niewymagające ustanawiania wprost w ustawie dodatkowych ograniczeń uprawnień informacyjnych jednostki, a jedynie racjonalnego stosowania

⁹ Zob. A. Piskorz-Ryń, J. Wyporska-Frankiewicz, komentarz do art. 1, teza 8 [w:] *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, red. A. Piskorz-Ryń, M. Sakowska-Baryła, LEX/el. 2025 oraz powołane tam orzecznictwo.

¹⁰ Zob. B. Fischer, A. Piskorz-Ryń, M. Sakowska-Baryła, J. Wyporska-Frankiewicz, komentarz do art. 2, teza 11.3 [w:] B. Fischer, A. Piskorz-Ryń, M. Sakowska-Baryła, J. Wyporska-Frankiewicz, *Ustawa o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego. Komentarz*, Warszawa 2022, SIP Lex.

obowiązującego już prawa przez organy władzy publicznej, prowadzić mogą do oczekiwanego przez ustawodawcę celu. Ponadto rozwiązanie przewidziane w art. 48 ust. 1 ustawy wdrożeniowej nie jest wymagane przez żadne z pięciu rozporządzeń unijnych, których stosowaniu służy ww. ustawa¹¹. Nie można więc w takiej sytuacji wywodzić konieczności wprowadzenia takiej regulacji z uwagi na wymogi wynikające z prawa Unii Europejskiej.

Odnosząc się z kolei do proporcjonalności *sensu stricto*, należy dokonać ważenia dwóch istotnych wartości konstytucyjnych, jakimi z jednej strony są uprawnienia informacyjne jednostki, a z drugiej strony potrzeba ochrony praw własności intelektualnej. Całkowite i aprioryczne wyłączenie możliwości uzyskania informacji o treści wniosków o dofinansowanie i załączników do nich może wykraczać poza proporcjonalny zakres działań zmierzających do ochrony wspomnianych praw podmiotowych. Jakkolwiek bowiem w ugruntowanym orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego uważa się, że wnioski dotacyjne z zasady same w sobie nie stanowią informacji publicznej¹², to jednocześnie podnosi się, że wniosek taki, gdy stanowi załącznik do umowy w przedmiocie dofinansowania – jako że współkształtuje

¹¹ Mowa tu o rozporządzeniach Parlamentu Europejskiego i Rady (UE):

- nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013, str. 320 ze zm.),
- nr 1301/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i przepisów szczególnych dotyczących celu "Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia" oraz w sprawie uchylenia rozporządzenia (WE) nr 1080/2006 (Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013, str. 289 ze zm.),
- nr 1304/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego i uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1081/2006 (Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013, str. 470 ze zm.),
- rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1300/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Funduszu Spójności i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1084/2006 (Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013, str. 281 ze zm.),
- nr 1299/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie przepisów szczegółowych dotyczących wsparcia z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach celu "Europejska współpraca terytorialna" (Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013, str. 259 ze zm.).

¹² Zob. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia: 11 maja 2011 r., I OSK 189/11; 13 czerwca 2014 r., I OSK 3070/13; 7 sierpnia 2014 r., I OSK 2799/13.

stosunek cywilnoprawny dotyczący przekazania majątku publicznego na cel realizacji zadania publicznego – stanowi informację publiczną¹³. Obecne brzmienie art. 48 ust. 1 ustawy wdrożeniowej wyklucza jednak stosowanie tej reguły w odniesieniu do wniosków o dofinansowania ze środków Unii Europejskiej, choć one również mogą na tej zasadzie współkształtować stosunki cywilnoprawne wynikające z umów dotacyjnych.

Co więcej, regulacja ta przewiduje bardziej restrykcyjne rozwiązania niż te dotyczące prawa dostępu do dokumentów instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii zagwarantowanego w art. 42 Karty Praw Podstawowych UE, które obecne doprecyzowano w rozporządzeniu (WE) nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji (Dz. U. UE. L. z 2001 r. Nr 145, str. 43 ze zm.). Art. 4 ust. 2 ww. rozporządzenia zakłada bowiem, że choć zasada ochrony własności intelektualnej przemawia za odmową udostępnienia żądanego dokumentu, nie wyłącza ona bezwzględnie możliwości udostępnienia takiego dokumentu. Na gruncie powołanego przepisu nadrzędny interes publiczny może bowiem przesądzić o udostępnieniu dokumentu zawierającego informacje będące przedmiotem własności intelektualnej.

Powyższe zasady znalazły odzwierciedlenie w wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 7 września 2023 r., w sprawie C-135/22 P – *Patrick Breyer przeciwko Europejskiej Agencji Wykonawczej ds. Badań Naukowych*, który dotyczył udostępnienia przez wspomnianą instytucję dokumentacji dofinansowywanego ze środków unijnych projektu o charakterze badawczym obejmującej materiały objęte prawem własności intelektualnej. W wyroku tym Trybunał wskazał na istotną regułę dotyczącą art. 4 ust. 2 ww. rozporządzenia, podnosząc, że „[s]ystem wyjątków przewidziany w art. 4 wskazanego rozporządzenia opiera się [...] na wyważeniu interesów, które w danej

¹³ Zob. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia: 21 listopada 2018 r., I OSK 113/17 oraz 15 maja 2024 r., III OSK 1866/22.

sytuacji stoją ze sobą w sprzeczności, czyli po pierwsze, interesów, za którymi przemawia ujawnienie danych dokumentów, a po drugie, interesów zagrożonych ujawnieniem, wobec czego decyzja wydawana w przedmiocie wniosku o udzielenie dostępu do dokumentów zależy od tego, jaki jest interes przeważający w danej sprawie”¹⁴.

W odniesieniu do omawianej klauzuli nadrzędnego interesu publicznego, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w wyroku z dnia 29 czerwca 2010 r., w sprawie C-139/07 P – *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Technische Glaswerke Ilmenau GmbH* wskazał, że „[n]ależy znaleźć równowagę między szczególnym interesem, który powinien być chroniony poprzez nieujawnienie danego dokumentu, a zwłaszcza ogólnym interesem pozwalającym na dostęp do tego dokumentu. W tym zakresie należy uwzględnić korzyści, które - jak stanowi motyw drugi rozporządzenia nr 1049/2001 - płyną z większej przejrzystości, czyli z bliższego uczestnictwa obywateli w procesie podejmowania decyzji, a także większej prawowitości, skuteczności i odpowiedzialności administracji względem obywateli w systemie demokratycznym”¹⁵.

Na analogiczne ważenie wartości przez polskie sądy administracyjne nie pozwala jednak obecnie obowiązująca ustawa wdrożeniowa, co wynika z brzmienia jej art. 48 ust. 1. Powstaje więc pytanie, czy tak daleko idące ograniczenie uprawnień informacyjnych jednostki spełnia wymóg proporcjonalności, biorąc pod uwagę potrzebę społecznej kontroli nad sposobem gospodarowania przyznanymi już środkami unijnymi oraz realizacją wartości Unii Europejskiej w ramach finansowanych z jej środków działań, a także ogólne, konstytucyjne zasady stanowienia prawa.

Mając na uwadze powyższe, działając na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2024 r. poz. 1264 ze zm.)

¹⁴ Pkt 72 uzasadnienia wyroku. Wyrok dostępny w bazie EurLex: <https://eur-lex.europa.eu/>. Identyfikator ECLI:EU:C:2023:640.

¹⁵ Pkt 56 uzasadnienia wyroku. Wyrok opublikowano w: ZOTSiS 2010, nr 6B, poz. I-5885.

uprzejmie proszę o ustosunkowanie się przez Panią Minister do powyższych wątpliwości oraz poinformowanie mnie, czy w kolejnej ustawie wdrożeniowej dotyczącej perspektywy finansowej 2028-2034 planowane jest wprowadzenie analogicznego wyłączenia do tego obecnego na gruncie art. 48 ust. 1 aktualnej ustawy wdrożeniowej.

Z poważaniem

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-wydano i podpisano elektronicznie/