

Z kręgu rozważań o uprawnieniach „nadzwyczajnych” prezydenta RP

1. Słowo wstępne

Problematyka funkcjonowania instytucji prezydenta jako organu władzy wykonawczej w państwie demokratycznym była przedmiotem istotnego zainteresowania badawczego profesora Krzysztofa Wójtowicza. W okresie przed ostatecznym transferem z Katedry Prawa Konstytucyjnego do Katedry Prawa Międzynarodowego (potem Prawa Międzynarodowego i Europejskiego) Wydziału Prawa i Administracji (a następnie Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii) jako doceniany konstytucjonalista z olbrzymim zacięciem komparatystyczno-prawnym, Profesor poświęcił się badaniu uprawnień nadzwyczajnych prezydenta Stanów Zjednoczonych¹. Było to jedno z pierwszych i wszechstronnych opracowań dotyczących tego zagadnienia w polskiej literaturze prawa konstytucyjnego, które do dzisiaj pozostaje aktualne oraz bardzo inspirujące. Co więcej, można z całą pewnością stwierdzić, że wiele spostrzeżeń i wniosków sformułowanych w tej monografii przez Profesora K. Wójtowicza, jak również w innych opracowaniach dotyczących już rodzimych rozwiązań dedykowanych głowie państwa, sprawdzało się w praktyce funkcjonowania tego organu w ostatnim ćwierćwieczu².

Oczywiście dorobek naukowy mojego dobrego i serdecznego Kolegi, Profesora K. Wójtowicza jest olbrzymi i szczególnie – w okresie ostatnich dwudziestu kilku lat – łączony z zagadnieniami prawa europejskiego, ale mając na uwadze jego wcześniejsze zainteresowania naukowe, postanowiłem przygotować opracowanie, w którym zaprezentuję jedno ze szczegółowych zagadnień wiążących się z funkcjonowaniem organu władzy wykonawczej, jakim jest prezydent Rzeczypospolitej Polskiej. Wybrałem przykład, który w mojej ocenie pozwoli zobrazować kształtowanie się uprawnień głowy naszego państwa, w pewnym jedynie ujęciu mogących zostać zakwalifikowane jako „nadzwyczajne” (ale na pewno nie jako klasyczne).

* Prof. dr hab. Mariusz Jabłoński, Uniwersytet Wrocławski, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii, ORCID: 0000-0001-8347-1884.

¹ K. Wójtowicz, *Uprawnienia nadzwyczajne prezydenta Stanów Zjednoczonych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1995.

² Zob.: K. Wójtowicz, *Stany nadzwyczajne (Analiza prawno-porównawcza z uwzględnieniem Projektu Konstytucji RP)*, Archiwum Sejmu, Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego, Ekspertyzy 1995/96, nr 68, s. 1 i n.; idem, *Prezydenckie uprawnienia nadzwyczajne (analiza prawno-porównawcza)*, [w:] W Skrzydło (red.), *Ustrój i struktura aparatu państwowego i samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1997, s. 123 i n.

Analizowane zagadnienie dotyczy kwestii identyfikacji numeru służbowego telefonu komórkowego użytkowanego przez głowę państwa jako informacji publicznej i *prima facie* wydaje się, że nie ma nic wspólnego z klasycznymi kompetencjami prezydenta RP, zaliczanymi modelowo do tych, które klasyfikuje się od dawna jako nadzwyczajne³. Wbrew jednak temu, co oczywiste ustrojowo, postaram się wskazać, na czym polega ów tajemniczy charakter „nadzwyczajnego” uprawnienia prezydenta RP z perspektywy praktyki sądowego definiowania charakteru informacji o jego służbowym numerze telefonu komórkowego i skutków, jakie z niej wynikają.

2. Numer telefonu komórkowego prezydenta jako informacja publiczna

Na początku rozważań w tym zakresie warto zauważyć, że w Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.⁴, a dokładnie w jej art. 61, zdefiniowano podmiotowe prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne (ust. 1). Mamy tu do czynienia z potwierdzeniem istnienia roszczenia jednostki (w konstytucyjnym ujęciu – obywatela⁵) o przekazanie informacji przez podmiot zobowiązany (w tym przypadku organy władzy, osoby pełniące funkcje publiczne i inne zobowiązane podmioty), w granicach wyznaczonych przez przepisy ustaw (ust. 3 i 4), w następstwie wykonania obowiązku indywidualizowanego każdorazowo w treści przedstawionego przez uprawnionego żądania (ust. 2). Na zobowiązanym spoczywa obowiązek merytorycznego rozpatrzenia takiego żądania, jak również udostępnienia przedmiotowej informacji, jeżeli dotyczy ona jego działalności w duchu prokonstytucyjnej transparentności funkcjonowania sfery publicznej państwa. Podmiot realizujący prawo decyduje natomiast o: zainicjowaniu procedury udostępnienia informacji; o skonkretyzowaniu przedmiotu (zakresu) informacji, którą chce uzyskać od zobowiązanego.

Dopiero 6 września 2001 r. uchwalona została ustawa o dostępie do informacji publicznej, która ostatecznie skonkretyzowała nie tylko tryb udzielania przedmiotowej informacji, ale również pewne zasady szczegółowe⁶. Zgodnie z treścią jej art. 1 za informację publiczną uznaje się każdą informację dotyczącą sprawy

³ Na temat wcześniejszych ujęć K. Prokop, *Uprawnienia nadzwyczajne Prezydenta Rzeczypospolitej w świetle przepisów konstytucji kwietniowej z 1935 r.*, „Miscellanea Historico-Iuridica” 2019, t. XVIII, z. 2, s. 204 i n.; *idem*, *Stany nadzwyczajne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Temida 2, Białystok 2005, s. 20 i n.; M. Brzeziński, *Stany nadzwyczajne w polskich konstytucjach*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2007; K. Eckhardt, *Stan nadzwyczajny jako instytucja polskiego prawa konstytucyjnego*, Wyższa Szkoła Prawa i Administracji, Przemyśl-Rzeszów 2012.

⁴ Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

⁵ Obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Na ten temat zob. szerzej: M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz. Art. 1–86*, C.H. Beck, Warszawa 2016; M. Bernaczyk, „Dokument wewnętrzny” jako ograniczenie konstytucyjnego prawa do informacji. Rozstrzyganie kolizji w teorii i praktyce prawa, C.H. Beck, Warszawa 2017, s. 45–123.

⁶ Ustawa z dnia 6 września 2001 r., t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 902, dalej: u.d.i.p.

publicznej⁷, za zobowiązanego uznano m.in. organy władzy publicznej (art. 4 ust. 1 pkt 1), a ponadto wskazano, kto (każdy bez konieczności wykazywania interesu prawnego i/lub interesu faktycznego – art. 2 u.d.i.p.⁸) i w jaki sposób (tryb wnioskowy i bezwnioskowy – art. 8 i n.) może skutecznie realizować przyznane mu uprawnienia (art. 3 i n.).

Oczywiście dwudziestoletni okres obowiązywania u.d.i.p. wiązał się z różnymi problemami interpretacyjnymi⁹, ale pomijając ten wątek szczegółowy – mając też na względzie, że przed organem definiowanym w ustawie zasadniczej jako Trybunał Konstytucyjny po raz kolejny zawisła jest sprawa dotycząca zgodności jej postanowień z Konstytucją RP¹⁰ – nie budziło większych wątpliwości, że informacja dotycząca wydatkowania środków publicznych, dysponowania majątkiem publicznym

⁷ W szerokim ujęciu za źródło informacji uznaje się „nie tylko każdy dokument w sensie prawnym, utrwalony w jakiegokolwiek postaci, czy materiał urzędowy, ale w ogóle dane utrwalone w jakiegokolwiek postaci, choćby nie przyjęły one sformalizowanej postaci dokumentu (np. przedmiot). W takim ujęciu informacja może być uzyskana w jakiegokolwiek formie (wglądu, kopii dokumentu, przesłania dokumentu w postaci pliku, zdjęcia skanu, dostępu do przedmiotu itd.), również za pośrednictwem bezpośredniej wypowiedzi osób wchodzących w skład organów publicznych lub osób uprawnionych lub zobowiązanych do reprezentacji takiego organu oraz pracowników zapewniających jego obsługę, co oznacza, że z punktu widzenia ochrony informacji konieczne staje się odróżnienie jej elementów składowych” – por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 3 stycznia 2011 r., II SAB/Wa 264/10; wyrok NSA z dnia 18 września 2008 r., I OSK 315/08.; zob. szerzej: I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2015, s. 17 i n.

⁸ M. Jabłoński, *Udostępnienie informacji publicznej w formie wglądu do dokumentu*, Presscom, Wrocław 2013, s. 47 i n.

⁹ Do tej pory w sprawach rozstrzyganych przez Trybunał Konstytucyjny potwierdzano nadrzędność poszanowania prokonstytucyjnej zasady transparentności. Ten kierunek postrzegania istoty i znaczenia prawa dostępu do informacji publicznej potwierdzany jest od dawna, por.: wyrok TK z 16 września 2002 r., K 38/01; z 20 marca 2006 r., K 17/05; z 12 maja 2008 r., SK 43/05; z 15 października 2009 r., K 26/08; z 13 listopada 2013 r., P 25/12; z 7 czerwca 2016 r., K 8/15; a nawet z 18 grudnia 2018 r., SK 27/14.

¹⁰ Chodzi tu o wniosek I Prezesa SN z 16 lutego 2021 r., K 1/21, w którym sformułowano 6 zarzutów:

- 1) „art. 4 ust. 1 i 2 oraz art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (dalej: u.d.i.p.) w zakresie, w jakim nie konkretyzują znaczenia pojęć: „władze publiczne”, „inne podmioty wykonujące zadania publiczne, „osoby pełniące funkcje publiczne” oraz „związek z pełnieniem funkcji publicznych”, przez co w sposób nieuprawniony poszerzają rozumienie podmiotów obowiązanych do udostępnienia informacji publicznej z art. 61 ust. 1 oraz z zasadą określoności przepisów prawa, która stanowi element klauzuli państwa prawnego z art. 2 Konstytucji RP;
- 2) art. 5 ust. 2 i 3 u.d.i.p. w zakresie, w jakim nakładają na władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne obowiązek udostępniania informacji publicznych „o osobach pełniących funkcje publiczne, mających związek z pełnieniem tych funkcji” również w odniesieniu do informacji należących do sfery prywatności tych osób oraz do danych osobowych z art. 47, art. 51 ust. 2, art. 61 ust. 1 i art. 61 ust. 2 Konstytucji RP oraz z zasadą określoności przepisów prawa, która stanowi element klauzuli państwa prawnego z art. 2 Konstytucji RP, jak również z art. 8 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmienionej następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełnionej Protokołem nr 2;
- 3) art. 4 ust. 1 i 2 w związku z art. 16 ust. 1 u.d.i.p. w zakresie, w jakim nie regulują w postępowaniu o udostępnienie informacji publicznej udziału osób pełniących funkcje publiczne, w sytuacji,

przez organy władzy publicznej czy konkretne osoby pełniące funkcję publiczną musi być zakwalifikowana jako informacja publiczna¹¹.

Za taką też informację uznana została informacja o numerze telefonu komórkowego posiadanego przez prezydenta jednego z miast w Polsce. Sąd administracyjny, rozpatrując blisko dekadę temu zasadność wniosku o udostępnienie informacji o numerach telefonów komórkowych prezydenta miasta (organu wykonawczego gminy), których koszty utrzymania ponosi gmina, stwierdził, że „Telefon służbowy (komórkowy) Prezydenta Miasta służy niewątpliwie wykonywaniu przez niego czynności służbowych, a więc jest narzędziem służącym do wykonywania powierzonych mu prawem zadań publicznych. Identyfikację tego narzędzia stanowi numer telefonu. Informacja o tym numerze wynika wprost z dokumentu dotyczącego

w której żądana informacja dotyczy tych osób z art. 47, art. 51 ust. 2, art. 51 ust. 5, art. 61 ust. 1, art. 61 ust. 2 i art. 61 ust. 4 Konstytucji RP;

- 4) art. 1 ust. 1 i 2 w związku z art. 5 ust. 1 u.d.i.p. w zakresie, w jakim nie regulują, w sposób jednoznaczny relacji między nimi a przepisami szczególnymi normującymi dostęp albo ograniczenie dostępu do określonych typów danych znajdujących się w posiadaniu podmiotów wymienionych w art. 61 ust. 1 Konstytucji RP lub w art. 4 ust. 1 lub ust. 2 u.d.i.p., w tym danych chronionych z mocy uregulowań szczególnych, a także stanowiących element akt spraw indywidualnych, jakie były lub są prowadzone przez organy władz publicznych, lub do danych świadczących o wynikach takich postępowań z art. 51 ust. 2, art. 51 ust. 5, art. 61 ust. 1, art. 61 ust. 2 i art. 61 ust. 4 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP oraz z zasadą określoności przepisów prawa, która stanowi element klauzuli państwa prawnego z art. 2 Konstytucji RP;
- 5) art. 5 ust. 1, 2 i 3 oraz art. 2 ust. 2 u.d.i.p. w zakresie, w jakim przepisy te, nakładając na władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne obowiązek udostępniania informacji publicznej, nie regulują kwestii anonimizacji danych osobowych lub innych danych ze sfery prywatności oraz wyłączają możliwość weryfikacji interesu prawnego lub faktycznego w pozyskaniu tych danych w kontekście nadużycia prawa podmiotowego do uzyskania informacji publicznej z art. 47, art. 51 ust. 2, art. 51 ust. 5, art. 61 ust. 1, art. 61 ust. 2 i art. 61 ust. 4 Konstytucji RP oraz z art. 8 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmienionej następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełnionej Protokołem nr 2;
- 6) art. 23 u.d.i.p. w zakresie, w jakim nie spełnia postulatu określoności ustawowych znamion czynu zabronionego z art. 42 ust. 1 zd. 1 Konstytucji RP oraz art. 7 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmienionej następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełnionej Protokołem nr 2 oraz z zasadą określoności przepisów prawa, która stanowi element klauzuli państwa prawnego z art. 2 Konstytucji RP”.

¹¹ M. Chmaj, *Komentarz do Konstytucji RP. Art. 61, 62*, Difin, Warszawa 2020; zob. też wyrok NSA z 19 stycznia 2021, III OSK 2714/21, w którym uznano fakturę za informację publiczną w kontekście jej przekazania (w postaci skanu). Bardzo mocno podkreślono to w orzeczeniach NSA: „Kopie faktur wydatków Gminy stanowią informację o majątku jednostek samorządu terytorialnego”, III OSK 56/21; a także z 8 października 2020 r., I OSK 1969/18. Warto w tym miejscu podkreślić, co uczynił też Trybunał Konstytucyjny, odwołując się do wyroku NSA z 21 lipca 2011 r., I OSK 678/11, w którym podniesiono, że „ustawodawca, formułując w art. 61 Konstytucji zasadę «prawa do informacji», wyznaczył tym samym podstawowe reguły wykładni tego uprawnienia. Jeżeli bowiem stanowi ono prawo konstytucyjne, to ustawy określające tryb dostępu do informacji powinny być interpretowane w taki sposób, aby gwarantować obywatelom i innym osobom i jednostkom szerokie uprawnienia w tym zakresie, a wszelkie wyjątki winny być rozumiane wąsko. Oznacza to stosowanie w odniesieniu do tych ustaw takich zasad wykładni, które sprzyjają poszerzaniu, a nie zawężaniu obowiązku informacyjnego” – wyrok TK z 7 czerwca 2016 r., K 8/15.

świadczenia na rzecz dysponenta tego telefonu usługi telekomunikacyjnej. Informacja o numerze tego telefonu spełnia zatem kryteria uznania jej za informację publiczną – podobnie jak to jest z innymi telefonami Urzędu Miejskiego podanymi w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu”¹².

Kwalifikacja przyjęta przez sąd opierała się na kryterium podmiotowym – prezydent miasta jako organ władzy wykonawczej jest organem władzy publicznej w rozumieniu art. 4 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p., przedmiotowym związanym z wykazaniem, że jego używanie służy realizacji zadań publicznych przez konkretnego funkcjonariusza publicznego. Jego zakup, jak i finansowanie użytkowania odbywa się ze środków publicznych (kryterium przedmiotowe)¹³. Podobna kwalifikacja i rozstrzygnięcie wojewódzkiego sądu administracyjnego dotyczyły zasadności udostępnienia informacji o numerze telefonu komórkowego zastępcy dyrektora Departamentu Administracji Podatkowej Ministerstwa Finansów z jednoczesnym podkreśleniem bezzasadności powoływania się na przesłankę ograniczenia dostępu w tym zakresie, jaką miałyby być ochrona jego prywatności¹⁴.

¹² Odrzucona została argumentacja opierająca się na wskazaniu tego, że: „żądanie informacji o numerach telefonów komórkowych pozostających w dyspozycji Prezydenta Miasta nie mieści się w pojęciu informacji o sprawach publicznych, nie jest również wymieniona w kategorii spraw określonych w art. 6 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Informacją taką byłaby informacja o ilości tych telefonów czy też o ponoszonych wydatkach na te telefony, jednak o taką informację skarżący nie występował” – wyrok WSA w Szczecinie z 9 sierpnia 2012 r., II SAB/Sz 28/12. Od tego wyroku nie została złożona kasacja.

¹³ Por. wyroki: WSA we Wrocławiu z 10 kwietnia 2013 r., IV SAB/Wr 3/13; WSA w Warszawie z 9 lipca 2013 r., II SAB/Wa 186/13.

¹⁴ „[...] numer telefonu służbowego funkcjonariusza publicznego zajmującego stanowisko organu władzy publicznej nie jest elementem jego prywatnego życia. Telefon taki został bowiem przyznany takiej osobie w związku z pełnioną przez nią funkcją publiczną. Na podstawie ust. 2 art. 5 u.d.i.p. prawo do informacji publicznej podlega zaś ograniczeniu ze względu na prywatność osoby fizycznej. Numery telefonów służbowych są zaś nieodłącznie związane z pełnieniem czynności służbowych i zajmowanym stanowiskiem. Telefon służbowy zastępcy dyrektora Departamentu Administracji Podatkowej Ministerstwa Finansów niewątpliwie służy wykonywaniu czynności służbowych, a więc jest narzędziem służącym do wykonywania powierzonych prawem zadań publicznych. Informacja o numerach telefonów służbowych stanowi zatem informację publiczną, co potwierdza dość już ugruntowane orzecznictwo sądowoadministracyjne. Organy mają więc obowiązek podać taką informację każdemu kto tego zażąda. Nie zasługuje również na uwzględnienie argumentacja organu, że udostępnienie numerów służbowych telefonów komórkowych, po godzinach pracy, może doprowadzić do naruszenia sfery prywatności osób z nich korzystających. Telefon służbowy winien być czynny w godzinach pracy urzędowania funkcjonariusza publicznego. Dlatego też funkcjonariusz publiczny nie musi odbierać połączeń telefonicznych w czasie wolnym od pracy, tak aby nie zakłócało to jego życia rodzinnego, czy osobistego” – wyrok WSA w Warszawie z 2 kwietnia 2014 r., VIII SA/Wa 11/14. Skarga kasacyjna została w pewnym zakresie uwzględniona przez NSA zob.: wyrok z 14 października 2015 r., I OSK 2056/14. Co istotne, w uzasadnieniu rozstrzygnięcia NSA stwierdził, że „Za nietrafny uznać [...] argument, że służbowy telefon komórkowy stanowi majątek publiczny i nie ma przeszkód, aby udostępnić pełną wiedzę o elemencie tego majątku. Informacją o sposobie wykorzystania majątku publicznego będzie w tej sytuacji informacja o cenie zakupu aparatu i kosztach jego użytkowania. Numer telefonu komórkowego, sam w sobie, nie posiada wartości majątkowej i nie zawiera informacji o majątku publicznym”.

3. Numer telefonu komórkowego prezydenta RP jako informacja techniczna i niestanowiąca informacji publicznej

Niedługo po wydaniu wskazanych wyżej rozstrzygnięć sądowych do Kancelarii prezydenta RP wpłynął tożsamy wniosek, w treści którego uprawniony wystąpił o udostępnienie numeru telefonu komórkowego, który posiada i użytkuje głowa państwa. Podkreślił jednocześnie, że koszty nabycia i wykorzystywania takiego telefonu pokrywane były (i są na bieżąco) ze środków budżetowych (publicznych)¹⁵. Wnioskodawca konkretnie zażądał przekazania mu drogą elektroniczną jako informacji publicznej numeru służbowego telefonu komórkowego prezydenta RP.

Po uzyskaniu informacji od zobowiązanego (w drodze zawiadomienia przesłanego przez Szefa Kancelarii Sejmu), że numer taki nie jest informacją publiczną, wnioskodawca wystąpił do sądu administracyjnego.

Sąd administracyjny, rozpatrując skargę, potwierdził że prezydent RP jest organem zobowiązanym do udzielania informacji publicznej, ponieważ bez wątpliwości należy go identyfikować jako organ władzy publicznej w rozumieniu art. 4 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. Jednak aby mogło dojść do zobowiązania go do udostępnienia konkretnej informacji, musi on ją posiadać, a dodatkowo musi to być informacja publiczna, a więc dotycząca sprawy publicznej w rozumieniu art. 1 ust. 1 u.d.i.p., a nie jakakolwiek informacja.

Mając powyższe na względzie, w kontekście badania tej właśnie sprawy, sąd uznał, że „[...] numery telefonów służbowych Prezydenta RP nie mają charakteru informacji publicznych. Numery te, są jedynie narzędziem w wykonywaniu

¹⁵ Mniej więcej w tym samym czasie wnioski takie kierowane były w stosunku do Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego. Już przy ich rozpatrywaniu sąd uznał, że „[...] numery telefonów służbowych Ministra Sprawiedliwości nie mają charakteru informacji publicznej. Numery te są jedynie narzędziem w wykonywaniu obowiązków nałożonych na Ministra Sprawiedliwości, służą zatem do komunikowania się z innymi organami w Polsce i za granicą w każdym – wybranym lub wymuszonym okolicznościami czasie. Podanie do publicznej wiadomości takiego numeru telefonu mogłoby doprowadzić do szeregu negatywnych skutków łącznie z zablokowaniem. Ponadto należy wskazać, że żądanie skarżącego nie sprowadza się w istocie do uzyskania dostępu do numeru telefonu jako zbioru cyfr, ale dostępu do kontaktu z określoną osobą – Ministrem Sprawiedliwości. Tymczasem jak słusznie wskazuje organ, dostęp ten z uwagi na charakter urzędu, a przede wszystkim rozliczne obowiązki państwowe, nie jest faktycznie możliwy – ani czasowo, ani logistycznie. Zadania związane z udostępnianiem obywatelom kontaktu we wszystkich sprawach mieszczących się w zakresie działania Ministra Sprawiedliwości sprawuje Ministerstwo Sprawiedliwości. Ministerstwo Sprawiedliwości udostępnia też informacje publiczne związane z działalnością Ministra Sprawiedliwości w sposób przewidziany w art. 10 ustawy o dostępie do informacji publicznej tj. w BIP oraz na wniosek zainteresowanej osoby. W tym celu prowadzona jest strona internetowa. Osoby zainteresowane kontaktem telefonicznym przez Wydział Skarg i Wniosków Biura Ministra. Numery telefonów znajdują się pod adresem www.bip.ms.gov.pl. Żądanie udostępnienia w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej numerów telefonu Ministra Sprawiedliwości, nie mogło zostać przez organ uwzględnione, gdyż numery te nie stanowią informacji publicznej w rozumieniu cytowanej ustawy” – wyrok WSA w Warszawie z 28 maja 2014 r., II SAB/Wa 527/13.

obowiązków nałożonych na Głowę Państwa, służą zatem do komunikowania się z innymi organami w Polsce i za granicą w każdym – wybranym lub wymuszonym okolicznościami, czasie. Podanie do publicznej wiadomości takiego numeru telefonu mogłoby doprowadzić do szeregu negatywnych skutków łącznie z zablokowaniem”¹⁶. Jednocześnie stwierdził, że w przypadku tego żądania nie sprowadza się ono „w istocie do uzyskania dostępu do numeru telefonu jako zbioru cyfr, ale dostępu do kontaktu z określoną osobą – Prezydentem RP. Tymczasem [...] dostęp ten, z uwagi na charakter urzędu, a przede wszystkim rozliczne obowiązki państwowe i dyplomatyczne, nie jest faktycznie możliwy – ani czasowo, ani logistycznie. Prezydent RP kontaktuje się bowiem z obywatelami poprzez orędzia, spotkania, rozliczne wypowiedzi medialne i wywiady, nie można jednak wymagać aby odbywał rozmowy telefoniczne z każdym zainteresowanym obywatelem oddzielnie”¹⁷. Jednocześnie sąd podkreślił, że uzyskanie kontaktu jest możliwe pośrednio przez realizację zadań i funkcji przynależnych Kancelarii, będącej zgodnie z art. 143 Konstytucji „organem pomocniczym Prezydenta RP”¹⁸.

Jak można zauważyć, w przypadku rozstrzygnięcia o udostępnieniu numeru telefonu komórkowego prezydenta RP doszło do zupełnie odmiennej – od wcześniej zastosowanych – kwalifikacji przez sąd charakteru żądanej przez uprawnionego informacji.

Ten kierunek wykładni potwierdzony został w kolejnym rozstrzygnięciu sądu, w którym podniesiono ponadto, że telefon komórkowy jest jedynie narzędziem służącym „Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej w wykonywaniu nałożonych na niego obowiązków, poprzez komunikowanie się z określonymi osobami, jak np. z innymi organami w Polsce i za granicą w każdym, wybranym lub wymuszonym okolicznościami, czasie, zapewniając w ten sposób prawidłowe wykonywanie urzędu Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej”, natomiast osoby, które chcą uzyskać kontakt w sprawach mieszczących się w zakresie działania tego organu władzy wykonawczej, mogą go realizować poprzez organ pomocniczy, jakim jest Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej¹⁹. Podobne rozstrzygnięcia dotyczyły udostępnienia

¹⁶ Wyrok WSA w Warszawie z 16 kwietnia 2014 r., II SAB/Wa 415/13 i wyrok WSA w Warszawie z 15 maja 2014 r., II SAB/Wa 106/14.

¹⁷ Wyrok WSA w Warszawie z 16 kwietnia 2014 r., II SAB/Wa 415/13.

¹⁸ „Kancelaria udostępnia też informacje publiczne związane z działalnością Prezydenta RP oraz funkcjonowaniem Kancelarii w sposób wskazany w art. 10 ustawy o dostępie do informacji publicznej tj. w BIP oraz na wniosek zainteresowanej osoby. W tym celu prowadzona jest też strona internetowa www.prezydent.pl. Osoby zainteresowane kontaktem telefonicznym z Kancelarią Prezydenta RP mają możliwości skontaktowania się z właściwym tematycznie biurem merytorycznym Kancelarii. Numery telefoniczne do wszystkich biur znajdują się w BIP-ie Kancelarii pod adresem www.prezydent.pl.” – wyrok WSA w Warszawie z 16 kwietnia 2014 r., II SAB/Wa 415/13.

¹⁹ Wyrok WSA w Warszawie z 15 maja 2014 r., II SAB/Wa 106/14.

numerów telefonu komórkowego Prokuratora Generalnego RP²⁰ czy Dyrektora Urzędu Morskiego²¹.

NSA przychylił się do stanowiska przedstawionego przez wojewódzki sąd administracyjny, potwierdzając, że informacja na temat numeru telefonu komórkowego prezydenta RP nie stanowi informacji publicznej. W uzasadnieniu takiego stanowiska podniesiono m.in., że „numer telefonu jest pojęciem czysto technicznym”, zaś informacja „o numerze telefonu, sama w sobie zaś nie stanowi informacji o sprawach publicznych” w rozumieniu art. 1 ust. 1 u.d.i.p.²²

Ostatecznie więc doszło do ustalenia, że informacja dotycząca numeru telefonu komórkowego należącego do prezydenta RP ma charakter informacji technicznej, a nie dotyczącej sprawy publicznej²³. Informacja taka co do zasady charakteryzuje się następującymi cechami²⁴:

- nie przesądza w żadnej mierze o kierunkach działań organu;
- służy użytkowi wewnętrznemu i w żaden sposób nie determinuje czynności organu w sferze zewnętrznej;
- dotyczy sposobu korzystania z konkretnego urządzenia²⁵ i/lub systemu²⁶.

²⁰ Wyrok WSA w Warszawie z 27 maja 2014 r., II SAB/Wa 434/13 – wniośł o zobowiązanie Prokuratora Generalnego RP do podania mu, opublikowanie numerów telefonów służbowych stacjonarnego i komórkowego, „pod którymi organ jest osiągalny, telefony odbiera”. NSA odrzucił kasację w tej sprawie, zob. wyrok NSA z 5 lutego 2016 r., I OSK 2607/14, wskazując że „Znajomość numeru telefonu służbowego funkcjonariusza publicznego jest więc jedynie środkiem umożliwiającym uzyskanie z daną osobą kontaktu głosowego (za pośrednictwem telefonu). Informacja o numerze telefonu, sama w sobie zaś nie stanowi informacji o sprawach publicznych. Oczywiście, nawiązanie kontaktu telefonicznego z konkretną osobą publiczną może w dalszej kolejności prowadzić do uzyskania od niej nawet szeregu informacji publicznych, ale jest to już odrębne zagadnienie. Tak samo zresztą należy ocenić sytuację, w której dzięki znajomości numeru służbowego telefonu funkcjonariusza publicznego, każdy, kto ten numer posiada, jest w stanie dokonać pewnych ustaleń, pozwalających na uzyskanie różnych informacji (w tym publicznych) związanych z działalnością danego funkcjonariusza. Tym niemniej należy stwierdzić, że organ, do którego skierowano zapytanie w trybie informacji publicznej, nie ma obowiązku domysławiania się, jaką informację publiczną (czy też informacje publiczne), wnioskujący jedynie o podanie mu numeru telefonu służbowego określonego funkcjonariusza publicznego, chciałby w rzeczywistości uzyskać. W tego rodzaju sytuacji nic nie stoi na przeszkodzie by zapytanie, kierowane w trybie informacji publicznej dotyczyło owej rzeczywistej informacji, którą wnioskodawca chciałby poznać”. Por. rozstrzygnięcia NSA w innych sprawach: z 21 kwietnia 2016 r., I OSK 2553/14; z 5 lutego 2016 r., I OSK 2607/14 i I OSK 2458/14.

²¹ Wyrok WSA w Szczecinie z 25 czerwca 2015 r., II SAB/Sz 61/15.

²² Wyrok NSA z 5 lutego 2016 r., I OSK 2458/14.

²³ W innych sprawach por. np. wyrok NSA z 10 stycznia 2014 r. I OSK 2254/13; wyrok NSA z 5 lutego 2016 r., I OSK 2458/14; wyrok NSA z 12 kwietnia 2019 r., I OSK 1648/17; wyrok NSA z 29 kwietnia 2020 r., I OSK 1348/19; wyrok NSA z 12 stycznia 2021 r., III OSK 43/21.

²⁴ Por. wyrok NSA z 4 kwietnia 2019 r., I OSK 1838/17.

²⁵ Zob. np. wyrok NSA z 12 kwietnia 2019 r., I OSK 1648/17.

²⁶ „Należy każdorazowo oddzielać problematykę regulowaną ustawą o dostępie do informacji publicznej, od problematyki związanej z techniczną sferą funkcjonowania narzędzi, jakimi organ posługuje się realizując zadania publiczne. Udostępnianie informacji technicznych np. wskazujących na częstotliwość logowania się do danego narzędzia, czy przedstawiających okresy aktywności lub zmniejszonej aktywności w systemie teleinformatycznym organu, może prowadzić do ujawnienia danych mających istotny wpływ np. na bezpieczeństwo danego narzędzia informatycznego (okresy kiedy będzie mniej lub bardziej podatne na ataki). Z tego powodu dane takie, mające w zasadzie charakter techniczny, nie

Przyjmując założenie, zgodnie z którym w wielu przypadkach nie można w klarowny sposób powiązać przedmiotowej informacji ze sprawą publiczną w rozumieniu art. 1 ust. 1 u.d.i.p., nie można skutecznie traktować jej jako informacji publicznej podlegającej udostępnieniu zgodnie z zasadami w ustawie tej sprecyzowanymi.

4. Kwestie systemowe i ich ewentualne skutki

Analizując dotychczasową praktykę orzecniczą, warto podnieść, że numer telefonu (w tym także telefonu komórkowego) jest daną osobową w rozumieniu obowiązujących już od dawna przepisów²⁷. Przyjmując jednak, że numer telefonu służbowego, służącego przecież realizacji zadań i obowiązków przez funkcjonariusza publicznego, nie mógłby skutecznie zostać objęty ochroną w rozumieniu art. 5 ust. 2 u.d.i.p., to w przypadku prezydenta RP warto byłoby zastanowić się nad tym, czy systemowo nie byłoby zasadne objęcie tej przedmiotowej informacji (i nośnika, przecież istnieją dokumenty zakupu telefonu, jak i inne definiujące i identyfikujące jego numer) ochroną na gruncie przepisów ustawy o ochronie informacji niejawnych²⁸. Zgodnie z definicją ustawową informacjom niejawnym nadaje się klauzulę „zastrzeżone”, jeżeli nie nadano im wyższej klauzuli tajności, a ich nieuprawnione ujawnienie może mieć szkodliwy wpływ na wykonywanie przez organy władzy publicznej lub inne jednostki organizacyjne zadań w zakresie obrony narodowej, polityki zagranicznej, bezpieczeństwa publicznego, przestrzegania praw i wolności obywateli, wymiaru sprawiedliwości albo interesów ekonomicznych Rzeczypospolitej Polskiej (art. 5 ust. 4 ustawy o ochronie informacji niejawnych). Warto jednocześnie pamiętać, że w odniesieniu do zobowiązanego (zgodnie z treścią art. 1 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy o ochronie informacji niejawnych jest nim prezydent RP), mając też na względzie ustawowe zdefiniowanie pojęć: ryzyka, szacowania ryzyka i zarządzania ryzykiem²⁹ (art. 2 ustawy o ochronie informacji niejawnych), nie powinniśmy mieć wątpliwości, że podstawowym zagadnieniem jest ustalenie przyczyn ewentualnego nieobjęcia tej konkretnej informacji stosowną i wymaganą przez przepisy prawa ochroną.

O tym, że sytuacja taka miała miejsce w latach poprzednich, wiemy z całą pewnością. Gdyby było bowiem inaczej, to niepotrzebna byłaby długotrwała batalia sądowa dotycząca *de facto* „odnalezienia” sposobu odmiennej kwalifikacji informacji,

będą stanowić informacji publicznej. Granica tego rodzaju ocen jest bardzo płynna. Informacje z pozoru techniczne mogą bowiem służyć realizacji celów przewidzianych w ustawie o dostępie do informacji publicznej. Ocena w tym zakresie, z uwagi na niedookreślony charakter tego czy mamy do czynienia z informacją ze sfery technicznej, czy też informacją już spełniającą cechy informacji publicznej, może zatem przysparzać znacznych trudności” – wyrok NSA z 10 stycznia 2014 r., I OSK 2254/13.

²⁷ Por.: M. Krzysztofek, *Ochrona danych osobowych w Unii Europejskiej po reformie. Komentarz do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679*, C.H. Beck, Warszawa 2016, s. 43.

²⁸ Ustawa z 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych, t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 742.

²⁹ Zob. szerzej: M. Jabłoński, T. Radziszewski, *Bezpieczeństwo fizyczne i teleinformatyczne informacji niejawnych*, Presscom, Wrocław 2012, s. 96 i n.

jaką jest informacja o numerze telefonu służbowego prezydenta RP od tożsamej informacji dotyczącej innych funkcjonariuszy publicznych (prezydenta miasta czy dyrektora departamentu), uznanych we wcześniejszym orzecznictwie za informację publiczną. W przypadku objęcia określonej informacji ochroną na gruncie przepisów ustawy o ochronie informacji niejawnych istniałaby czytelna podstawa do wydania przez zobowiązanego decyzji o odmowie dostępu na podstawie u.d.i.p. ze względu na faktyczne przesłanki, które już wcześniej uzasadniły objęcie tej właśnie konkretnej informacji przedmiotową ochroną. Decyzja taka wydawana byłaby na podstawie art. 5 ust. 1 u.d.i.p. w związku z art. 5 ustawy o ochronie informacji niejawnych (gdyby chodziło o klauzulę zastrzeżone, to byłby ust. 4) i odpowiednich przepisów proceduralnych³⁰. Rozwiązanie takie nie deprecjonowałyby jednocześnie racjonalnego powiązania informacji o numerze telefonu, który jest użytkowany przez funkcjonariusza publicznego w zakresie realizacji swoich zadań i kompetencji – i z tego też powodu finansowania ze środków publicznych jego kosztów – z pojęciem informacji publicznej w rozumieniu art. 1 u.d.i.p.

Z perspektywy urzędu głowy państwa tego typu praktyka (brak odpowiedniej ochrony w perspektywie przepisów ustawy o ochronie informacji niejawnych) wydaje się być jednocześnie w istotny sposób nieracjonalna ze względu na konieczność odpowiedniego zabezpieczenia urządzenia, jakim jest telefon użytkowany przez prezydenta RP i to zarówno w kontekście zagrożeń zewnętrznych (ataków obcego wywiadu), jak i wewnętrznych (od najprostszych hakerskich, których celem byłoby samo włamanie, jeszcze bez kradzieży danych czy informacji). Nie budzi też wątpliwości, że z punktu widzenia obowiązujących przepisów z zakresu ochrony danych osobowych (prezydent RP jest administratorem danych) istotne jest wdrożenie zabezpieczeń technicznych oraz organizacyjnych (zastosowane środki bezpieczeństwa i procedur bezpiecznego przetwarzania danych), jak również wywiązania się z innych obowiązków nałożonych przez prawodawstwo unijne i przepisy prawa krajowego³¹.

Warto przecież pamiętać, że ochrona informacji o numerze telefonu komórkowego prezydenta RP nie powinna następować w ramach specyficznego definiowanego przez sąd mechanizmu zaprzeczenia, że jest to informacja publiczna w rozumieniu art. 1

³⁰ Z uwzględnieniem orzecznictwa sądowego, zgodnie z którym: „Należy zatem przyjąć, że jeżeli organ (lub inny zobowiązany podmiot) dysponuje żadaną informacją publiczną i istnieje podstawa do jej udostępnienia, to w postępowaniu tym nie mają w ogóle zastosowania przepisy k.p.a., ponieważ informacja publiczna jest wtedy po prostu udostępniana, co przybiera postać czynności materialno-technicznej. Dla wszczęcia takiego postępowania wystarczy wniosek ustny, bądź złożony w innej niesformalizowanej formie, który nie musi być poparty żadnym uzasadnieniem ani wskazaniem interesu prawnego. Sytuacja natomiast wygląda inaczej, gdy organ zamierza wydać decyzję o odmowie udostępnienia wnioskowanej informacji publicznej w trybie art. 16 ust. 1 u.d.i.p. bądź też umorzyć postępowanie na mocy art. 14 ust. 2 u.d.i.p. lub też wydać jakikolwiek inny akt administracyjny, który wiązałby się z ustaleniem podmiotu, od którego pochodzi wniosek” – wyrok NSA z 10 grudnia 2018 r., I OSK 1574/18; por. wyrok NSA z 31 lipca 2018 r., I OSK 443/18; wyrok WSA w Warszawie z 27 listopada 2018 r., II SA/Wa 595/18; wyrok NSA z 19 czerwca 2020 r., I OSK 1342/19; wyrok NSA z 19 czerwca 2020 r., I OSK 62/20.

³¹ Zob. szerzej: M. Jabłoński, K. Wygoda, *Legalność pozyskiwania i przetwarzania danych osobowych w przestrzeni publicznej. Aspekty praktyczne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2021, s. 107 i n.

ust. 1 u.d.i.p. Z drugiej też strony musimy jednocześnie mieć na uwadze, że już sama ochrona bezpieczeństwa publicznego w pełnym zakresie uzasadnia zapewnienie (ale i konieczność) odpowiedniego wyłączenia (ograniczenia w rozumieniu u.d.i.p.) dostępu do informacji choćby o: fakturze zakupu takiego telefonu (lub innego urządzenia), kosztów jego użytkowania, naprawy, zniszczenia itd. Opieranie się na koncepcji, że każde z tych żądań dotyczy informacji technicznej, może prowadzić do niekończącej się historii ponownie definiowanych wniosków i konieczności „merytorycznego i racjonalnego” poszukiwania właściwego ich rozpatrzenia przez zobowiązanego w rozumieniu u.d.i.p, jak i przez sąd rozstrzygający.

Za irracjonalne należałoby przyjąć, że analiza charakteru informacji o numerze telefonu komórkowego użytkowanego przez prezydenta RP, jak i sumy innych informacji z przedmiotowym telefonem związanych (od faktury zakupu do protokołu zniszczenia karty czy samego urządzenia itd.), nie została poddana odpowiedniej ocenie ryzyka, nie doszło do odpowiedniego szacowania ryzyka, a także nie został wdrożony odpowiedni mechanizm zarządzania ryzykiem w rozumieniu przepisów ustawy o ochronie informacji niejawnych. Trudno też zakładać, że z perspektywy istniejących realnie zagrożeń związanych z korzystaniem z telefonu komórkowego (także prywatnego) nie doszło do ich analizy (szkodliwego wpływu) z punktu widzenia wykonywania przez prezydenta RP zadań w zakresie obrony narodowej, polityki zagranicznej, bezpieczeństwa publicznego, przestrzegania praw i wolności obywateli itd.

Szokujące byłoby stwierdzenie, że suma różnego rodzaju dokumentów, które powiązane są z użytkowaniem przez prezydenta RP telefonu komórkowego, chroniona byłaby przez odwołanie się już nie do pojęcia informacji technicznej, ale do pojęcia dokumentu (nośnika) wewnętrznego³² czy roboczego³³.

³² Czyli: „nośnika informacji o charakterze wewnętrznym, porządkowym, ewidencyjnym, który ma służyć zapewnieniu bezpieczeństwa” zobowiązanego – np. wyrok NSA z 2 grudnia 2015 r. I OSK 2337/15. Por. wyrok NSA z 14 września 2012 r., I OSK 1203/12; z 25 marca 2014 r., I OSK 2320/13; z 31 lipca 2014 r., I OSK 2770/13; z 18 września 2014 r., I OSK 3073/13; z 2 grudnia 2015 r. I OSK 2337/15; z 30 kwietnia 2020 r., I OSK 3351/19, a ponadto wyroki WSA w Warszawie: z 19 marca 2015 r., II SA/Wa 2081/14, z 16 kwietnia 2015 r., II SAB/Wa 1055/14, z 12 stycznia 2015 r., II SAB/Wa 668/14. W wyroku z 13 listopada 2013 r., P 25/12, również Trybunał Konstytucyjny zgodził się z koncepcją, że z „szerokiego zakresu przedmiotowego informacji publicznej wyłączeniu podlegają [...] treści zawarte w dokumentach wewnętrznych, rozumiane jako informacje o charakterze roboczym (zapisy, notatki), które zostały utrwalone w formie tradycyjnej lub elektronicznej i stanowią pewien proces myślowy, proces rozważań, etap wypracowywania finalnej koncepcji, przyjęcia ostatecznego stanowiska przez pojedynczego pracownika lub zespół. W ich przypadku można bowiem mówić o pewnym stadium na drodze do wytworzenia informacji publicznej. Od «dokumentów urzędowych» w rozumieniu art. 6 ust. 2 u.d.i.p. odróżnia się zatem «dokumenty wewnętrzne» służące wprawdzie realizacji jakiegoś zadania publicznego, ale nieprzesadzające o kierunkach działania organu. Dokumenty takie służą wymianie informacji, zgromadzeniu niezbędnych materiałów, uzgadnianiu poglądów i stanowisk. Nie są jednak wyrazem stanowiska organu, wobec czego nie stanowią informacji publicznej”, do którego odwoływał się Trybunał również w wyroku z 9 kwietnia 2015 r., K 14/13.

³³ Konkretyzację dokumentu roboczego Trybunał Konstytucyjny zaprezentował w wyroku z 13 listopada 2013 r., P 25/12; podobnie w orzecnictwie sądów administracyjnych – por.: wyrok WSA w Rzeszowie z 3 czerwca 2014 r., II SAB/Rz 25/14 z jednoczesnym przywołaniem postanowienia NSA

Gdyby jednak okazało się, że w praktyce działania takie nie zostały podjęte lub wprowadzone zostały, ale w dalszym ciągu ta sfera informacyjna nie została objęta odpowiednią ochroną i wynikającymi z niej konsekwencjami (tak w zakresie identyfikacji procedury i upoważnienia do udostępniania numeru tego telefonu, jak i jego zabezpieczenia w ramach użytkowania), jeżeli nośniki tych informacji nie zostały opatrzone właściwymi klauzulami, to wtedy właśnie mielibyśmy do czynienia z praktyką ukształtowania się „nadzwyczajnych” i pozasystemowych uprawnień prezydenta RP. Sytuacja taka byłaby równoznaczna m.in. z istnieniem swobody decydowania przez głowę państwa, kiedy i komu udostępnia swój numer telefonu komórkowego.

Należy mieć nadzieję, że w praktyce tego typu przypuszczenia są jedynie hipotetyczne, a istniejący obecnie system identyfikacji informacji, specyfiki objęcia jej ochroną na podstawie obowiązujących przepisów prawa i oczywiście w zgodzie z nimi, szacowania ryzyka itd., ma obecnie charakter kompletny. Nic bardziej nie pogłębia autorytetu głowy państwa jak definiowanie modelowych rozwiązań i to nie tylko w kontekście realizacji konstytucyjnych kompetencji (prerogatyw) i zadań, ale i tych wynikających z przepisów ustawowych³⁴.

Oczywiste jest również to, że działania w przedmiotowo wskazanym obszarze informacyjnym nie będzie podejmował samodzielnie prezydent RP. Istotne jest tym bardziej, aby odpowiednie instytucje miały świadomość tego, że nie mogą być one realizowane w próżni i/lub z pominięciem tych regulacji (oraz skutków ich prawidłowego stosowania), które w immanentnym zakresie muszą być systemowo uwzględniane.

5. Podsumowanie

Zasada legalizmu wyrażona w art. 7 Konstytucji RP sprowadza się do czytelnego potwierdzenia, że „organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”. Przyjąć należy, że zasada ta powinna zawsze determinować ocenę istniejących praktyk, jak również działalności konkretnych organów i instytucji publicznych. Oczywiście bowiem jest, że prezydent RP sam nie może definiować nowych kompetencji, które identyfikowane byłyby nie tylko jako zwykłe, ale przede wszystkim jako

z 11 grudnia 2002 r., II SAB 105/02; wyrok WSA w Warszawie z 17 maja 2007 r., II SA/Wa 69/07; wyrok WSA w Warszawie z 16 listopada 2007 r., II SAB/Wa 68/07; wyroki NSA: z 11 maja 2006 r., II OSK 812/05; z 14 września 2010 r., I OSK 1035/10; z 22 czerwca 2010 r., I OSK 385/10. Zob. też: wyrok NSA z 27 stycznia 2012 r., I OSK 2130/11; z 23 lipca 2012 r., I OSK 896/12. „Racjonalny ustawodawca konstytucyjny, kreując prawo dostępu do informacji publicznej, nie zmierzał do wyposażenia obywateli w nieskrępowaną możliwość żądania ujawnienia wszelkich – nawet nieoficjalnych i roboczych – materiałów czy dokumentów, które organy władzy publicznej wytwarzają, pozyskują lub z których korzystają w toku swojej działalności. Wszak nieracjonalnie szerokie i bezwyjątkowe ujęcie prawa do informacji mogłoby w skrajnych przypadkach prowadzić wręcz do paraliżu funkcjonowania organów władzy” – wyrok NSA z 27 lutego 2014 r., I OSK 1769/13; wyrok NSA z 30 kwietnia 2020 r., I OSK 3351/19.

³⁴ Zob. szerzej: D. Dudek, *Autorytet Prezydenta a Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2013, s. 17 i n.

„nadzwyczajne”. Uprawnień takich nie posiada również sąd rozstrzygający o sprawach, które – tak przynajmniej mogłoby się wydawać – nie mają nic wspólnego z definowaniem „jakichś” nowych kompetencji czy też uprawnień przynależnych organom państwowym.

Szersze i systemowe spojrzenie na konsekwencje funkcjonujących w rzeczywistości praktyk powinno eliminować te, które prowadzą nie tylko do zaprzeczenia racjonalności ustawodawcy, ale co chyba ważniejsze, do poszanowania zasady legalizmu i odpowiedniego wywiązywania się z obowiązków przez każdy organ władzy publicznej potwierdzonych w obowiązujących przepisach prawa.

Powaga i autorytet organu władzy, jakim jest prezydent RP, wymagają tego, aby nawet tak drobne kwestie, jak określenie charakteru i statusu informacji o numerze telefonu komórkowego, którym jako funkcjonariusz publiczny się posługuje, nie były sprowadzane do parodii prawnych rozwiązań systemowych.

