

R. KASACJA nr: 7878/2024

Sprawozdawca: Juan Pedro Quintana Carretero Sekretarz

sądowy: Sekcja 003

SĄD NAJWYŻSZY
Izba ds. sporów administracyjnych Sekcja
trzecia
Wyrok nr 1119/2025

Ekscelencja Pani i Ekscelencje Panowie

José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat, przewodniczący

Eduardo Calvo Rojas

José Luis Gil Ibáñez

Pani Berta María Santillán Pedrosa

Juan Pedro Quintana Carretero

W Madrycie, dnia 11 września 2025 r.

Sala rozpatrzyła skargę kasacyjną nr 7878/2024 wniesioną przez fundację Fundación Ciudadana Civio, reprezentowaną przez pełnomocnika panią Rocío Sampere Meneses i bronioną przez adwokata pana Javierem de la Cueva Gonzálezem-Coterą, przeciwko wyrokowi z dnia 30 kwietnia 2024 r., wydanemu przez Siódmą Sekcję Izby Administracyjnej Sądu Krajowego, który oddala odwołanie nr 51/2022, wniesione od wyroku z dnia 30 grudnia 2021 r., wydanym przez Centralny Sąd Administracyjny nr 8 w postępowaniu zwykłym nr 18/2019, w którym oddalono skargę administracyjną wniesioną przeciwko decyzji Rady ds. Przejrzystości i Dobrego Zarządzania (CTBG) z dnia 18 lutego 2019 r., w której uwzględniono

częściowo skargę wniesioną przeciwko Ministerstwu Transformacji Ekologicznej (MITECO) w sprawie dostępu do informacji dotyczących aplikacji telematycznej (BOSCO).

Jako strona pozwana wystąpiła administracja państwowa, reprezentowana przez adwokata państwowego.

Sprawozdawcą był Juan Pedro Quintana Carretero.

STAN FAKTYCZNY

PO PIERWSZE. Sąd Centralny ds. Sporów Administracyjnych nr 8 w sprawie nr 18/2019 wydał wyrok nr 143/2021 z dnia 30 grudnia 2021 r., w którym oddalił skargę administracyjną wniesioną przez pełnomocnika panią Rocío Sampere Meneses w imieniu i na rzecz Fundacji Obywatelskiej Civio przeciwko decyzji Rady ds. Przejrzystości i Dobrego Zarządzania (CTBG) z dnia 18 lutego 2019 r., wydanej w postępowaniu o sygnaturze R/0701/2018, w której częściowo uwzględniono skargę złożoną w dniu 27 listopada 2018 r. przeciwko Ministerstwu Transformacji Ekologicznej (MITECO) w sprawie dostępu do informacji dotyczących aplikacji komputerowej (BOSCO), opracowanej w celu ustalenia, czy spełnione są wymagania uprawniające do korzystania z bonu społecznego.

Wobec tego wyroku Fundacja Ciudadana Civio złożyła odwołanie, które zostało oddalone wyrokiem z dnia 30 kwietnia 2024 r. wydanym przez Siódmą Sekcję Izby Administracyjnej Sądu Krajowego w postępowaniu odwoławczym nr 51/2022, którego treść brzmi dosłownie:

„W związku z powyższym Izba postanowiła: Oddalić odwołanie wniesione przez Fundację Obywatelską Civio, reprezentowaną przez pełnomocnika panią Rocío Sempere Meneses, od wyroku z dnia 30 grudnia

2021 r., wydanego przez Centralny Sąd Administracyjny nr 8 w Madrycie w sprawie nr 18/2019, który to wyrok zostaje utrzymany w mocy, obciążając stronę wnoszącą odwołanie kosztami postępowania odwoławczego na warunkach i w granicach określonych w ostatnim punkcie uzasadnienia niniejszego wyroku”.

Sąd pierwszej instancji uzasadnia swoją decyzję, opierając się na następujących rozważaniach prawnych:

„PO PIERWSZE. Fakty istotne dla rozstrzygnięcia odwołania.

W zaskarżonym wyroku oddalono skargę administracyjną wniesioną przez *Fundación Ciudadana Civio* przeciwko decyzji z dnia 18 lutego 2019 r., w której CTBG częściowo uwzględnił skargę dotyczącą wniosku o dostęp do informacji MITECO, które służą jako podstawa dla oprogramowania komputerowego opracowanego i zbudowanego w celu automatycznego zarządzania wnioskami o bon społeczny – system informacyjny BOSCO. Aplikacja ta umożliwia sprzedawcy sprawdzenie, czy wnioskodawca ubiegający się o bon społeczny spełnia wymagania, aby zostać uznanym za konsumenta wrażliwego.

Wniosek został uwzględniony w odniesieniu do specyfikacji technicznej aplikacji, wyników testów przeprowadzonych w celu sprawdzenia, czy wdrożona aplikacja spełnia specyfikację funkcjonalną, oraz wszelkich innych elementów pozwalających poznać działanie aplikacji.

Został on jednak odrzucony w zakresie, w jakim dotyczyło to kodu źródłowego aplikacji.

W zaskarżonym wyroku utrzymano stanowisko administracji, że udostępnienie kodu źródłowego jest niedopuszczalne, i podano wiele powodów: własność intelektualna, ochrona osób, których dotyczy sprawa, i ich danych osobowych, ochrona obywateli, integralność informacji i kontrola dostępu.

W wyroku przypomniano o ograniczeniach prawa dostępu, które wykraczałyby poza udostępnienie kodu źródłowego, wskazanych w art. 14.1 ustawy 19/2013 o przejrzystości, dostępie do informacji publicznej i dobrym zarządzaniu (LTAIBG): d) bezpieczeństwo publiczne; g) funkcje administracyjne w zakresie nadzoru, kontroli i inspekcji;

i) polityka gospodarcza i monetarna; j) tajemnica zawodowa oraz własność intelektualna i przemysłowa; oraz k) gwarancja poufności lub tajemnicy wymaganej w procesach podejmowania decyzji. W szczególności wskazuje, że przekazanie kodu źródłowego narażałoby aplikację na ataki wynikające z jej podatności, które mogłyby zostać wykorzystane do uzyskania dostępu do baz połączonych z aplikacją, jak ma to miejsce w przypadku AEAT i Zabezpieczenia Społecznego.

Na poparcie swojego wniosku wyrok odwołuje się do raportu wydanego przez zastępcę dyrektora generalnego ds. technologii informacyjnych i komunikacyjnych Ministerstwa Przemysłu, Handlu i Turystyki, który został poddany kontradyktoryjnej ocenie.

(...)

PO TRZECIE. Stanowisko Izby w sprawie podniesionych kwestii. Oddalenie odwołania: Kod źródłowy jest chroniony ustawą o własności intelektualnej; ponadto rozpowszechnienie kodu źródłowego aplikacji BOSCO może spowodować poważne szkody dla tych praw i narusza ograniczenia dostępu przewidziane w art. 14 LTIBG.

Nie można uwzględnić argumentu, że skarżący został pozbawiony możliwości obrony, ponieważ w jednej z odpowiedzi na pozew podniesiono kwestię nowych ograniczeń dotyczących przekazania kodu źródłowego aplikacji BOSCO i zaproponowano przeprowadzenie dowodu w tej sprawie.

W tym względzie należy pamiętać, że w pismach procesowych można powołać się na dowolną liczbę podstaw, niezależnie od tego, czy zostały one podniesione przed organem administracyjnym (art. 56.1 LJCA).

W ten sposób MITECO ma prawo powołać się na wszystkie podstawy oddalenia odwołania, a w tym przypadku na nieuzasadnienie udostępnienia kodu źródłowego w świetle LTAIBG: dlatego też wszystkie przyczyny niedopuszczalności wniosku lub ograniczenia dostępu do informacji publicznej są potencjalnie istotne.

Ponadto skarżący mógłby przedstawić kontrargumenty, zgodnie z uprawnieniem wynikającym z art. 60.2 LJCA, i zakwestionować oceny techniczne dotyczące luk w zabezpieczeniach zawarte w raporcie zastępcy dyrektora generalnego ds. technologii informacyjnych i komunikacyjnych Ministerstwa Przemysłu, Handlu i Turystyki.

W każdym razie, oprócz uznania za nieuzasadnione udostępnienie kodu źródłowego w zastosowaniu art. 14.1 j) LTAIBG, dotyczącym naruszenia praw własności intelektualnej, któremu poświęcony jest piąty punkt uzasadnienia, odnosi się również do „ochrony osób, których dotyczy sprawa, oraz ich danych osobowych poprzez zapewnienie ochrony obywateli, integralności tych informacji i kontroli dostępu do nich”, tak więc jeśli ujawnienie kodu może spowodować naruszenie tych dóbr, decyzja ta implikuje nieadekwatność jego udostępnienia.

W każdym razie wyłączenie administracji z prawa do ochrony własności intelektualnej, a w szczególności programów komputerowych (96 TRLPI), jest całkowicie bezpodstawne. Artykuł 7.2 ustawy 33/2003 o majątku administracji publicznej przyznaje administracji prawo do traktowania jako majątek administracyjny praw własności niematerialnej nabytych od osób prywatnych lub wygenerowanych przez samą administrację. Artykuł 157 ustawy 40/2015 o systemie prawnym sektora publicznego odnosi się wyraźnie do praw własności intelektualnej przysługujących administracji publicznej w odniesieniu do aplikacji opracowanych przez jej służby lub będących przedmiotem zamówienia.

Wreszcie, chociaż byłoby to wystarczające do oddalenia odwołania, skarżąca nie podważyła faktu, że przekazanie kodu źródłowego aplikacji BOSCO stanowiłoby poważne zagrożenie dla praw osób trzecich i naruszałoby dobra prawne chronione ograniczeniami prawa dostępu do informacji publicznej określonymi w art. 14 ust. 1 lit. d), g), i) oraz k) LTAIBG.

W rzeczywistości ujawnienie kodu obiektywnie zwiększa powagę luk w zabezpieczeniach każdej aplikacji komputerowej, tym bardziej w przypadku przetwarzania informacji niejawnych lub wrażliwych, a od administracji nie można wymagać, aby wszystkie opracowywane przez nią aplikacje były oparte na otwartych źródłach.

Wręcz przeciwnie, system informatyczny musi być opracowany w oparciu o gwarancje bezpieczeństwa w zależności od wrażliwości informacji, do których zapewnia dostęp; w rozpatrywanym przypadku istnieje zagrożenie dla interesów osób trzecich i innych dóbr prawnych, mogą powstać luki w zabezpieczeniach umożliwiające dostęp do baz danych połączonych z aplikacją, które zawierają dane szczególnie chronione, takie jak niepełnosprawność lub status ofiary przemocy na tle płciowym wnioskodawcy, dane podatkowe przekazywane do AEAT, dane dotyczące ubezpieczenia społecznego itp. Zagrożona byłaby poufność informacji podatkowych, możliwe byłoby podszywanie się pod uprawnionych użytkowników, fałszowanie zgody itp.

Do takiego wniosku prowadzi raport zastępcy dyrektora generalnego ds. technologii informacyjnych i komunikacyjnych Ministerstwa Przemysłu, Handlu i Turystyki, jednostki technicznej zarządzającej systemem informacyjnym BOSCO dla MITECO. Raport został poddany kontrydktoryjnej analizie z udziałem stron, nie pozostawiając wątpliwości, że ukrycie kodu źródłowego aplikacji stanowi gwarancję ochrony przed lukami w zabezpieczeniach, uniemożliwiając potencjalnemu atakującemu zbadanie kodu w celu wykrycia luki typu zero-day. Według raportu ujawnienie kodu źródłowego mogłoby mieć następujące konsekwencje:

- Atak byłby bardzo trudny do wykrycia przez osoby odpowiedzialne za zarządzanie techniczne systemami informacyjnymi i zespół ds. cyberbezpieczeństwa ministerstwa, ponieważ personel techniczny nie byłby świadomy, że ich systemy informacyjne są atakowane.

- W momencie ataku ministerstwo nie dysponowałoby środkami technicznymi (programami antywirusowymi, sondami, poprawkami bezpieczeństwa produktów systemu operacyjnego i oprogramowania pośredniczącego) niezbędnymi do złagodzenia luki, ponieważ producenci zapewniający wsparcie dla tych produktów również nie byłiby świadomi istnienia luki w swoich produktach ani tego, że luka ta została wykryta i usunięta przez konkretne produkty z zakresu bezpieczeństwa informatycznego.

- W związku z powyższym atakujący miałby wystarczająco dużo czasu, aby osiągnąć swoje cele, wśród których można by wymienić na przykład następujące działania:

- Uzyskanie dostępu lub modyfikacja, oczywiście w celach niezgodnych z prawem, danych z bazy danych samej aplikacji, która zawiera dane osobowe osób zainteresowanych procedurami, wymagające szczególnej ochrony (poziom dochodów osób fizycznych, sytuacja rodzinna i zawodowa, status ofiary przemocy na tle pociowym lub terroryzmu, lub niepełnosprawność osoby zainteresowanej).

- Próba uzyskania dostępu i/lub zmiany danych przechowywanych w innych bazach danych, dotyczących innych procedur administracyjnych, za które odpowiedzialne jest Ministerstwo Przemysłu, Handlu i Turystyki.

- Wykorzystywanie infrastruktury komputerowej Ministerstwa do innych celów, takich jak np. wydobywanie kryptowalut.

- Wykorzystywanie wizerunku Ministerstwa do popełniania przestępstw opartych na inżynierii społecznej (szantaż lub phishing).

W tym miejscu musimy również odrzucić argument skarżącej dotyczący naruszenia art. 9.3 CE. Debata koncentruje się na prawie dostępu do kodu źródłowego aplikacji służącej do zarządzania bonem społecznym, a poza zakresem debaty pozostaje kwestia zgodności z prawem procedury weryfikacji statusu konsumenta wrażliwego (dekret królewski 897/2017 regulujący status konsumenta wrażliwego, bonusem socjalnym i innymi środkami ochrony konsumentów energii elektrycznej oraz rozporządzenie ETU 943/2017 w sprawie mechanizmu weryfikacji wymogów dotyczących statusu konsumenta wrażliwego).

Jak twierdzi pełnomocnik państwa, aplikacja komputerowa jest jedynie narzędziem wbudowanym w procedurę administracyjną, która nadal będzie skutkowałą wydaniem aktu administracyjnego w pełni zgodnego z porządkiem prawnym, tak więc kontrola legalności aktów administracyjnych pozostaje zagwarantowana: legalność (lub nielegalność) aktu administracyjnego nie wynika z

zastosowaniem aplikacji komputerowej, ale przez zgodność z porządkiem prawnym wydanego aktu.

Wreszcie, skarżąca nie może zmienić swojego żądania w podsumowaniu, nie ma też podstaw do uchylecia wyroku w sprawie kosztów postępowania w pierwszej instancji, ponieważ kwestia prawna rozstrzygnięta w tej sprawie, w oparciu o żądania i argumenty stron, nie budziła poważnych wątpliwości co do stanu faktycznego lub prawnego.

PO DRUGIE. Po doręczeniu stronom wspomnianego wyroku, pełnomocnik procesowy organizacji Fundación Ciudadana Civio złożył pismo wyrażające zamiar wniesienia skargi kasacyjnej. Izba pierwszej instancji postanowieniem z dnia 24 października 2024 r. uznała skargę kasacyjną za przygotowaną, wzywając strony do stawienia się przed Izbą Sądu Najwyższego.

Po otrzymaniu akt sprawy przez Izbę Sądu Najwyższego, Pierwsza Sekcja (Sekcja Przyjmowania Spraw) wydała postanowienie w dniu 27 listopada 2024 r., w którym dopuściła skargę do postępowania, a także postanowiła przekazać akta sprawy do Trzeciej Sekcji.

W części rozstrzygającej postanowienia o dopuszczeniu do postępowania postanowiono, w zakresie, który nas interesuje, co następuje:

„1. Przyjąć skargę kasacyjną nr 7878/2024 przygotowaną przez pełnomocnika procesowego Fundacji Ciudadana Civio przeciwko wyrokowi wydanemu przez Siódmą Sekcję Izby Administracyjnej Sądu Krajowego w dniu 30 kwietnia 2024 r., oddalającemu apelację nr 51/2022.

2) Stwierdzenie, że kwestia podniesiona w odwołaniu, która ma obiektywne znaczenie dla kształtowania orzecznictwa, polega na ustaleniu, czy należy udostępnić kod źródłowy aplikacji komputerowej w celu ustalenia, czy spełnione są warunki uprawniające do korzystania z bonu społecznego.

3) Określenie przepisów prawnych, które w zasadzie będą przedmiotem interpretacji: są to art. 14 ust. 1 i 2 oraz art. 16 ustawy 19/2013 z dnia 9 grudnia o przejrzystości, dostępie do informacji publicznej i dobrym zarządzaniu, bez uszczerbku dla tego, że

wyrok może obejmować inne kwestie lub przepisy, jeśli wymaga tego ostateczny przebieg postępowania w sprawie odwołania.

PO TRZECIE. – Od powyższego wyroku pełnomocnik procesowy Fundacji Ciudadana Civio wnosi kasację w piśmie z dnia 29 stycznia 2025 r., w którym po przedstawieniu okoliczności sprawy rozwija argumenty zaskarżenia, które następnie zbadamy, a na zakończenie pisma wnosi o wydanie przez Izbę wyroku uwzględniającego następujące żądania:

„WNIOSEK DO IZBY: po złożeniu niniejszego pisma, uznać za wniesioną SKARGĘ KASACYJNĄ od wyroku z dnia 30 kwietnia 2024 r. wydanego przez Siódmą Sekcję Izby Administracyjnej Sądu Krajowego, i na tej podstawie, po przeprowadzeniu czynności prawnych, wydała nowe orzeczenie, w którym, uchylając orzeczenie sądu pierwszej instancji, stwierdzi prawo skarżącego do dostępu do żądanych informacji lub, tytułem ewentualnym, do częściowego dostępu do kodu składającego się z algorytmu decyzyjnego, obciążając koszty postępowania stroną, która się temu sprzeciwiła”.

PO CZWARTE. Postanowieniem z dnia 3 lutego 2025 r. uznano odwołanie wniesione przez skarżącą za skuteczne i przekazano je stronie pozwanej w celu wniesienia sprzeciwu.

PO PIĄTE. Po przekazaniu pozwanym stronom – Radzie ds. Przejrzystości i Dobrego Zarządzania oraz Administracji Państwowej – pisma wnoszącego odwołanie kasacyjne, postanowieniem z dnia 3 lutego 2025 r., aby mogły one zgłosić sprzeciw wobec odwołania, Rada ds. Przejrzystości i Dobrego Zarządzania wycofała się jako strona pozwana z postępowania odwoławczego.

Prokurator generalny złożył sprzeciw wobec odwołania pismem z dnia 20 marca 2024 r., w którym po przedstawieniu argumentów uzasadniających sprzeciw, do których odniesiemy się później, wnioskuje o wydanie wyroku, w którym:

„WNIOSEK DO SĄDU, aby uznał niniejsze pismo za złożone, jako pisemny sprzeciw wobec wniesionego odwołania kasacyjnego i aby ustalił doktrynę w wskazanych warunkach oraz stwierdził, że odwołanie jest bezzasadne”.

PO szóste. – Postanowieniem Sekcji 3 z dnia 21 marca 2025 r. na sędziego sprawozdawcę wyznaczono Jego Ekszelencję pana Juana Pedro Quintanę Carretero, a postanowieniem z tego samego dnia uzgodniono przeprowadzenie publicznej rozprawy w sprawie niniejszego odwołania w dniu 8 lipca 2025 r., w którym to dniu odbyła się ona, a strony przedstawiły argumenty, które uznały za stosowne, i powtórzyły swoje wnioski, chociaż strona wnosząca odwołanie sprecyzowała swoje roszczenie pomocnicze w tym sensie, że zwróciła się o dostęp do części lub linii kodu aplikacji, która podejmuje decyzję, w celu sprawdzenia, czy parametry zawarte w ustawie są opisane w kodzie komputerowym.

Rozpatrywanie kasacji w celu poddania jej pod głosowanie i wydanie orzeczenia rozpoczęło się w dniu rozprawy publicznej i trwało do dnia 9 września 2025 r., kiedy to odbyło się głosowanie i wydano orzeczenie.

PODSTAWY PRAWNE

PO PIERWSZE – Przedmiot kasacji.

Niniejsza skarga kasacyjna została wniesiona przez przedstawicieli Fundacji Obywatelskiej Civio przeciwko wyrokowi z dnia 30 kwietnia 2024 r., wydanemu przez Siódmą Sekcję Izby Administracyjnej Sądu Administracyjnego Krajowego Trybunału Sprawiedliwości, który oddalił odwołanie nr 51/2022, wniesione od wyroku z dnia 30 grudnia 2021 r., wydanego przez Centralny Sąd Administracyjny nr 8 w postępowaniu zwykłym nr 18/2019, w którym oddalono skargę administracyjną wniesioną przez Fundację Ciudadana Civio przeciwko decyzji Rady ds. Przejrzystości i Dobrego Zarządzania (CTBG) z dnia 18 lutego 2019 r., wydanej w sprawie R/0701/2018, w której częściowo uwzględniono skargę wniesioną przeciwko Ministerstwu Transformacji Ekologicznej (MITECO) w sprawie dostępu do informacji dotyczących stosowania

telematycznej (BOSCO), opracowanej w celu ustalenia spełnienia wymogów uprawniających do korzystania z bonu społecznego.

Aby właściwie przeanalizować omawiane kwestie, zaczniemy od przedstawienia istotnych i niebudzących kontrowersji informacji dotyczących tej sprawy, zaczerpniętych z akt postępowania sądowego i apelacyjnego:

1.- W dniu 17 września 2018 r. Fundacja Ciudadana Civio zwróciła się za pośrednictwem Portalu Przejrzystości z wnioskiem o udzielenie następujących informacji na temat aplikacji telematycznej „BOSCO”, która umożliwia przedsiębiorstwom energetycznym sprawdzenie, czy wnioskodawca ubiegający się o bon socjalny spełnia wymagania, aby zostać uznanym za konsumenta znajdującego się w trudnej sytuacji.

- Specyfikacja techniczna tej aplikacji.
- Wyniki testów przeprowadzonych w celu sprawdzenia, czy wdrożona aplikacja spełnia specyfikację funkcjonalną.
- Kod źródłowy aplikacji obecnie znajdującej się w fazie produkcji.
- Wszelkie inne materiały pozwalające poznać działanie aplikacji.

2.- Uznając wniosek za odrzucony z powodu milczenia administracyjnego, Fundacja Obywatelska Civio złożyła skargę do Rady ds. Przejrzystości i Dobrego Zarządzania (CTBG), w trakcie której Ministerstwo ds. Transformacji Gospodarczej (MITECO) przedstawiło argumenty oparte na raporcie Poddyrekcji Generalnej ds. Technologii Informacyjnych i Komunikacyjnych, które w skrócie (i) ze względów technicznych należy odmówić dostępu do informacji, o które wnioskowano na podstawie art. 14.1 lit. a) – bezpieczeństwo narodowe – i lit. d) – bezpieczeństwo publiczne – ustawy LTAIBG, ponieważ w specyfikacjach technicznych programów

obejmują wszystkie wymogi bezpieczeństwa mające na celu ochronę informacji przed atakami i naruszeniami; (ii) kod źródłowy nie stanowi informacji publicznej zgodnie z art. 13 ustawy LTAIBG, ponieważ nie jest ani „treścią”, ani „dokumentem”, lecz oprogramowaniem komputerowym; (iii) dostęp do informacji zagroziłby ochronie i bezpieczeństwu danych osobowych osób, których dotyczy, oraz samej administracji, a także stanowiłby naruszenie praw własności intelektualnej administracji, ponieważ ich przekazanie bez licencji mogłoby zostać wykorzystane do powielenia aplikacji stworzonej i opracowanej przez samą administrację (14.1.j) ustawy LTAIBG); (iv) nie wykazano nadrzędnego interesu publicznego lub prywatnego uzasadniającego dostęp do tych informacji; oraz (v) zbadano możliwość częściowego ujawnienia dokumentacji i stwierdzono, że ograniczony dostęp do części tych informacji nie jest możliwy ze względu na ich charakter i treść.

3.- W decyzji Rady ds. Przejrzystości i Dobrego Zarządzania (CTBG) z dnia 18 lutego 2019 r. uwzględniono częściowo skargę w oparciu o następujące względy:

- W sprawie ograniczeń związanych z bezpieczeństwem narodowym i bezpieczeństwem publicznym (FJ

4°):

„W niniejszej sprawie administracja ogranicza się do powołania się na ograniczenia związane z obronnością narodową i bezpieczeństwem publicznym zawarte w art. 14 ust. 1 lit. a) i

d), nie przedstawiając żadnych argumentów uzasadniających, dlaczego jej zdaniem mają one zastosowanie. Uważa ona zatem, że zarówno bezpieczeństwo narodowe, jak i bezpieczeństwo publiczne ucierpiałyby w wyniku udostępnienia żądanych informacji, które, należy pamiętać, dotyczą ogólnych informacji na temat organizacji i struktury aplikacji komputerowej stworzonej w celu zarządzania weryfikacją spełnienia warunków uprawniających do korzystania z bonu społecznego.

Biorąc pod uwagę brak argumentów, charakter żądanych informacji oraz ograniczenia, które zdaniem sądów powinny mieć zastosowanie do prawa dostępu do informacji, Rada ds. Przejrzystości nie zgadza się, że wspomniane ograniczenia mają zastosowanie.

- W odniesieniu do ograniczenia dotyczącego własności intelektualnej (FJ 5°):

„Ograniczenie to wynika z charakteru samego wniosku: kodu źródłowego, który stanowi podstawę aplikacji telematycznej umożliwiającej sprzedawcy

sprawdzić, czy wnioskodawca ubiegający się o bon socjalny spełnia wymagania, aby zostać uznany za konsumenta wrażliwego.

Kod źródłowy to plik lub zestaw plików zawierających bardzo precyzyjne instrukcje oparte na języku programowania, które służą do kompilacji różnych programów komputerowych, które go wykorzystują, i umożliwiają ich płynne działanie. Użytkownicy mogą korzystać z oprogramowania bez większych obaw dzięki prostemu interfejsowi graficznemu opartemu na rozwoju kodu źródłowego. Użytkownik nie musi znać języka programowania użytego do opracowania danego oprogramowania.

Oprogramowanie było niezwykle trudne do sklasyfikowania jako przedmiot własności intelektualnej, ponieważ jego podwójna natura stwarza szczególne problemy dla osób próbujących ustalić analogie z istniejącymi kategoriami prawnymi. Dlatego też podejmowano próby sklasyfikowania go jako przedmiot praw autorskich, patentów lub tajemnic handlowych, a nawet jako prawo sui generis dotyczące oprogramowania. Ponieważ kod źródłowy jest wyrażony w formie pisemnej, logiczne jest założenie, że oprogramowanie może być chronione prawem autorskim jako utwór literacki.

Takie podejście do ochrony oprogramowania obowiązuje obecnie w różnych traktatach międzynarodowych. Na przykład art. 4 Traktatu WIPO o prawie autorskim (WCT)6, art. 10 Porozumienia TRIPS Światowej Organizacji Handlu 7 oraz art. 1 dyrektywy Rady Europejskiej (91/250/EWG) w sprawie ochrony prawnej programów komputerowych traktują oprogramowanie na równi z utworami literackimi chronionymi prawem autorskim. Do celów dyrektywy termin „program komputerowy” obejmuje programy w dowolnej formie, w tym programy wbudowane w sprzęt komputerowy; termin ten odnosi się również do prac przygotowawczych związanych z projektowaniem, które prowadzą do opracowania programu komputerowego, pod warunkiem że charakter tych prac przygotowawczych jest taki, że mogą one później doprowadzić do powstania programu komputerowego.

Prawo własności intelektualnej przewidziane w dyrektywie nie obejmuje jednak specyfikacji technicznych programu ani wyników testów przeprowadzonych w celu sprawdzenia, czy wdrożona aplikacja spełnia specyfikację funkcjonalną, o której również wnioskowano. Pierwsze z nich mogą obejmować między innymi takie aspekty, jak to, czy jest to system operacyjny typu open source, w jaki sposób przechowuje dane, jaki jest jego język programowania lub czy zawiera narzędzia do czyszczenia pamięci i analizy wydajności oprogramowania. W Internecie dostępnych jest wiele specyfikacji technicznych programów komputerowych. Te drugie nie mają wpływu na chroniony sprzęt i naszym zdaniem służą celowi LTAIBG, jakim jest kontrola działań publicznych i procesu podejmowania decyzji.

- W sprawie ochrony danych osobowych i bezpieczeństwa informacji (FJ

6°):

„W tym względzie należy argumentować, że przedmiotem wniosku jest struktura lub szkielet aplikacji wykorzystywanej przez administrację, której celem jest weryfikacja danych dotyczących dochodów osób fizycznych, które złożyły wniosek o bon socjalny, oraz niektórych szczególnych okoliczności, takich jak przemoc na tle płciowym, terroryzm lub niepełnosprawność. W żadnym wypadku poznanie specyfikacji technicznych aplikacji komputerowej nie oznacza, bezpośrednio ani pośrednio, uzyskania dostępu do danych osobowych, które następnie zostaną w niej zawarte.

Wyniki testów, o które również wnioskowano, nie mogą w żadnym wypadku zawierać rzeczywistych danych osobowych, a jedynie dane statystyczne dotyczące skuteczności systemu w odniesieniu do zamierzonego celu.

W części rozstrzygającej orzekł, co następuje:

„PO PIERWSZE: CZĘŚCIOWE UZNAJĄC skargę wniesioną przez FUNDACJĘ CIUDADANA CIVIO, wpisaną do rejestru w dniu 27 listopada 2018 r., przeciwko MINISTERSTWU DS. TRANSICJI EKOLOGICZNEJ.

PO DRUGIE: WEZWAĆ MINISTERSTWO DS. TRANSICJI EKOLOGICZNEJ do w terminie maksymalnie 10 dni roboczych przekazanie skarżącemu następujących informacji dotyczących aplikacji telematycznej, która umożliwia sprzedawcy energii elektrycznej sprawdzenie, czy wnioskodawca ubiegający się o bon socjalny spełnia wymogi pozwalające uznać go za konsumenta wrażliwego:

- Specyfikację techniczną tej aplikacji.*
- Wyniki testów przeprowadzonych w celu sprawdzenia, czy wdrożona aplikacja spełnia specyfikację funkcjonalną.*
- Wszelkie inne materiały pozwalające poznać działanie aplikacji.*

PO TRZECIE: WZYWA MINISTERSTWO DS. TRANSYCJI EKOLOGICZNEJ do przekazania w tym samym terminie do Rady ds. Przejrzystości kopii informacji przesłanej skarżącemu.

Podsumowując, CTBG przeanalizowała ograniczenia przewidziane w art. 14 ust. 1 lit. a) i d) (bezpieczeństwo narodowe i bezpieczeństwo publiczne) i uznała, że nie mają one zastosowania w niniejszej sprawie. Uznała natomiast, że kod źródłowy jest chroniony prawem własności intelektualnej (ograniczenie określone w art. 14.1.j LTAIBG) i ostatecznie częściowo uwzględniła skargę.

4.- W postępowaniu zwykłym nr 18/2019, toczącym się w pierwszej instancji przed Centralnym Sądem Administracyjnym nr 8, strona skarżąca wniosła o stwierdzenie jej prawa dostępu do żądanych informacji i nakazanie ich przekazania, które ograniczało się do dostępu do kodu źródłowego, ponieważ dostęp do pozostałych żądanych informacji został uzgodniony przez Radę ds. Przejrzystości i Dobrego Zarządzania (CTBG).

Odwołanie administracyjne zostało oddalone wyrokiem z dnia 30 grudnia 2021 r. wydanym przez Centralny Sąd Administracyjny nr 8 w oparciu o następujące uzasadnienie:

Po przytoczeniu art. 8 dekretu królewskiego 897/2017 z dnia 6 października regulującego status konsumenta wrażliwego, taryfy socjalnej i innych środków ochrony konsumentów energii elektrycznej, oraz art. 6 rozporządzenia ETU 943/2017 z dnia 6 października w sprawie mechanizmu weryfikacji wymogów dotyczących statusu konsumenta wrażliwego, wyrok Centralnego Sądu Administracyjnego nr 8 stwierdza, co następuje:

„Stosując do niniejszej sprawy przepisy przytoczone powyżej, należy uznać, że MINISTERSTWO DS. TRANSYCJI EKOLOGICZNEJ, uznając prawo do bonu społecznego, dostosowuje swoje działania do tych przepisów, wydając odpowiedni akt administracyjny. W tym celu wykorzystuje aplikację komputerową o nazwie „system informacyjny BOSCO”, która jest włączona do jednej z faz postępowania administracyjnego, którego celem jest sprawdzenie spełnienia wymogów określonych wcześniej w cytowanych przepisach.

W związku z powyższym nie można uznać, że akt administracyjny jest wydawany przez aplikację komputerową, ale przez organ administracyjny, a w przypadku gdy adresat tego aktu nie zgadza się z nim, może go zaskarżyć na drodze administracyjnej i sądowej.

W związku z tym legalność aktu administracyjnego nie wynika z zastosowania aplikacji komputerowej, która jest wykorzystywana instrumentalnie na jednym z etapów odpowiedniej procedury administracyjnej, ale z przepisów regulujących tę kwestię.

Następnie, po przytoczeniu fragmentu raportu przedstawionego przez Ministerstwo ds. Transformacji Ekologicznej wraz z odpowiedzią na pozew, wydanego w dniu 4 grudnia 2019 r. przez zastępcę dyrektora generalnego ds. technologii informacyjnych i komunikacyjnych Ministerstwa Przemysłu, Handlu i Turystyki w sprawie bezpieczeństwa wspomnianej aplikacji komputerowej, które zostało wyjaśnione i poddane kontrydktoryjnej analizie podczas rozprawy w sądzie, stwierdza się, że zgodnie z zaskarżoną decyzją z dnia 18 lutego 2019 r. przekazano Fundacji Ciudadana Civio dwa dokumenty. Pierwszym z nich jest

„Analiza funkcjonalna”, zawierający specyfikacje techniczne aplikacji, a zatem szczegółowo opisujący, co robi program i w jaki sposób. Drugi dokument to „przypadki testowe”, zawierający klasyfikację sytuacji, w których może znaleźć się potencjalny beneficjent, oraz sposób, w jaki algorytm zareaguje na każdą z nich.

Dodaje: „Na podstawie powyższych dokumentów można zobaczyć, jak działa system informatyczny i czy działa on prawidłowo, co sprawia, że zarzut podmiotu odwołującego się dotyczący istnienia błędów lub pomyłek w obliczeniach w aplikacji, w szczególności w odniesieniu do niektórych grup, jest bezpodstawny. W przypadkach „niemożliwości obliczenia” z powodu braku wystarczających informacji o wnioskodawcy w bazach danych połączonych z aplikacją, wnioskodawca jest proszony o dostarczenie dokumentacji, na podstawie której ustala się, czy przysługuje mu prawo do bonu społecznego. Są to przypadki, w których automatyczne obliczenie za pomocą aplikacji nie jest możliwe, ale nie są to przypadki odmowy przyznania bonu społecznego.

W związku z powyższym należy uznać, że odmowa dostępu do kodu źródłowego aplikacji komputerowej nie stanowi naruszenia zasady legalności, ponieważ w ostateczności zawsze można sprawdzić, czy wnioskodawca spełnia wymagania niezbędne do uzyskania bonu społecznego.

Następnie, w celu uzasadnienia, że przekazanie skarżącemu kodu źródłowego aplikacji komputerowej byłoby sprzeczne z ograniczeniami prawa dostępu do informacji publicznej określonymi w art. 14 ust. 1 lit. d), g), i), j) i k) wspomnianej ustawy 19/2013, przedstawia następujące uwagi dotyczące treści wspomnianego powyżej sprawozdania oraz wyjaśnienia zawarte w protokole z rozprawy:

„(...) przekazanie kodu źródłowego naraziłoby aplikację na ataki wykorzystujące luki typu „zero day” lub luki, które nie zostały jeszcze wykryte w momencie tworzenia oprogramowania. Dodano również, że luki te mogłyby zostać wykorzystane do uzyskania dostępu do baz danych połączonych z aplikacją, które zawierają dane szczególnie chronione, takie jak niepełnosprawność lub status ofiary przemocy na tle płciowym wnioskodawcy”.

Ponadto z treści raportu wydanego przez Narodowe Centrum Kryptologiczne wynika, że przekazanie kodu źródłowego podmiotowi odwołującemu się było nieuzasadnione, i cytuje się z niego następujący fragment:

„Ostatecznie możemy stwierdzić, że ujawnienie kodu źródłowego obiektywnie zwiększa powagę luk w zabezpieczeniach każdej aplikacji komputerowej. Jeśli dodatkowo aplikacja ta przetwarza informacje niejawne lub wrażliwe administracji, znajomość kodu źródłowego zwiększa ryzyko, że wykorzystanie luk w zabezpieczeniach może wpłynąć na bezpieczeństwo narodowe, bezpieczeństwo publiczne lub bezpieczeństwo administrowanych podmiotów”.

Wreszcie, w wyroku sąd stwierdza, że:

„Należy również wziąć pod uwagę, że kod źródłowy wspomnianej aplikacji komputerowej nie podlega wyłączeniom z zakresu własności intelektualnej, o których mowa w art. 13 dekretu królewskiego z mocą ustawy 1/1996 z dnia 12 kwietnia w sprawie własności intelektualnej, na który powołuje się strona skarżąca, ponieważ kod ten nie jest normą ani aktem administracyjnym.

Nie można również uznać, jak twierdzi strona skarżąca, że naruszono przepisy art. 31 bis wspomnianego dekretu królewskiego z mocą ustawy 1/1996, ponieważ udostępnienie kodu źródłowego wspomnianej aplikacji komputerowej nie służy celom bezpieczeństwa publicznego, a wręcz przeciwnie, udostępnienie tego kodu ma negatywny wpływ na bezpieczeństwo publiczne.

Należy zatem uznać, że nie istnieje żadna norma, która nakładałaby na administrację obowiązek opracowywania aplikacji z otwartym kodem źródłowym ani nabywania wolnego oprogramowania.

Wreszcie wyrok odrzuca roszczenie pomocnicze sformułowane w pisemnych wnioskach przez stronę wnoszącą odwołanie, dotyczące przyznania jej dostępu do części kodu źródłowego – części kodu dotyczącej podejmowania decyzji o tym, kto ma prawo do bonu społecznego – argumentując, że jest to nowe roszczenie, które nie zostało sformułowane w pozwie.

W pierwszym punkcie przedstawiliśmy powody, które zostały przedstawione w wyroku z dnia 30 kwietnia 2024 r., wydanym przez Siódmą Sekcję Izby Administracyjnej Sądu Krajowego, od którego wniesiono odwołanie, w celu uzasadnienia oddalenia odwołania.

Podsumowując, zaskarżony wyrok oddala odwołanie od wyroku z dnia 30 grudnia 2021 r. wydanego przez Centralny Sąd Administracyjny nr 8, który oddalił skargę administracyjną wniesioną przeciwko decyzji Rady ds. Przejrzystości i Dobrego Zarządzania z dnia 18 lutego 2019 r., uznając za nieuzasadnione udostępnienie kodu źródłowego w zastosowaniu art. 14.1 j)

LTAIBG, dotyczącego szkód w zakresie własności intelektualnej, uznając prawo administracji do własności intelektualnej programu komputerowego.

Dodaje do tego, że skarżąca nie podważyła faktu, że przekazanie kodu źródłowego aplikacji BOSCO stanowiłoby poważne zagrożenie dla praw osób trzecich i naruszałoby dobra prawne chronione ograniczeniami prawa dostępu do informacji publicznej określonymi w art. 14.1 lit. d), g), i) i k) LTAIBG. Ponadto uznaje, że mogłoby dojść do naruszenia bezpieczeństwa dostępu do baz danych połączonych z aplikacją, które zawierają dane szczególnie chronione, oraz że gwarancją ochrony przed naruszeniami bezpieczeństwa jest ukrycie kodu źródłowego aplikacji, tak aby potencjalny atakujący nie mógł zbadać kodu w celu wykrycia luki typu zero day, wszystko to w oparciu o raport zastępcy dyrektora generalnego ds. technologii informacyjnych i komunikacyjnych Ministerstwa Przemysłu, Handlu i Turystyki, jednostki technicznej zarządzającej dla MITECO systemem informacyjnym BOSCO, który został poddany kontradiktoryjnej procedurze z udziałem stron.

Należy zatem przejść do rozpatrzenia kwestii podniesionych w kasacji.

PO DRUGIE. Stanowisko strony wnoszącej odwołanie.

Pełnomocnik strony skarżącej, Fundación Ciudadana Civio, podnosi następujące argumenty na poparcie swojego wniosku kasacyjnego:

A/ W sprawie interpretacji ograniczenia dostępu do informacji publicznej stanowiącej własność intelektualną zgodnie z art. 14.1.j) LTAIBG i jego stosowania zgodnie z ust. 2 wspomnianego art. 14.

Sąd pierwszej instancji dokonuje interpretacji art. 14.1.j) LTAIBG sprzecznej z prawem dostępu uznanym w art. 105.b) hiszpańskiej konstytucji (CE), ignorując postanowienia art. 14.2 tej normy, ponieważ uznaje to ograniczenie za bezwzględne, a nie proporcjonalne do jego przedmiotu i celu, a istnieje interes publiczny w uzyskaniu dostępu do kodu źródłowego w celu poznania sposobu podejmowania decyzji o przyznaniu lub odmowie przyznania bonu społecznego oraz sprawdzenia, czy w decyzji tej nie ma błędów, co ma pierwszeństwo przed ograniczeniami, co nabiera szczególnego znaczenia, gdy właścicielem własności intelektualnej jest administracja publiczna.

Taka rozszerzona interpretacja ograniczenia zawartego w art. 14.1.j) LTAIBG prowadzi w praktyce do uniemożliwienia prawa dostępu do większości dokumentów administracji, ponieważ poza niewielkim zakresem art. 13 TRLPI pozostała część jest zawsze chroniona prawami własności intelektualnej, w szczególności prawami autorskimi (art. 10 i 12 TRLPI).

Ta konsekwencja nadmiernego rozszerzenia zakresu art. 14.1.j) ustawy LTAIBG stanowi naruszenie różnych interesów ogólnych: (i) uniemożliwia korzystanie z prawa dostępu do ogromnej ilości informacji posiadanych przez podmioty zobowiązane do zachowania przejrzystości; (ii) w sposób nieuzasadniony i nieproporcjonalny ogranicza wolność myśli poprzez brak dostępu do istotnych informacji, „nad którymi można się zastanawiać”, oraz wolność otrzymywania i żądania informacji, uznaną w art. 19 Powszechnej deklaracji praw człowieka; (iii) narusza prawo do udziału w sprawach publicznych uznane w różnych przepisach krajowych i międzynarodowych (art. 1 TUE, 42 CDFUE i 23.1 CE); (iv) narusza prawo do pewności prawa (art. 9.3 CE) osób podlegających administracji, ponieważ w systemie przyznawania praw, jakim jest aplikacja BOSCO, bez dostępu do kodu źródłowego niemożliwe lub co najmniej niezwykle trudne jest poznanie parametrów stosowanych przez administrację przy podejmowaniu decyzji, w wyniku czego ponadto przepisy programu BOSCO nie przewidują żadnej interwencji administracji w procesie

uznawania statusu prawnego konsumenta znajdującego się w trudnej sytuacji, lecz to sam program podejmuje decyzję, oraz (v) uniemożliwia kontrolę legalności działań administracji przez sądy i trybunały (art. 106.1 CE).

W tym zakresie wykryto błędy w przypadku wdów, którym aplikacja odmawiała przyznania bonu społecznego, oraz rodzin wielodzietnych, od których aplikacja wymagała świadomej zgody nieprzewidzianej w przepisach prawnych, a dostęp do kodu pozwoliłby sprawdzić, czy oprócz tych przypadków występują jeszcze inne błędy.

Niezależnie od powyższego, oprogramowanie, o którym mowa, opracowane przez samą administrację, jest zgodne z art. 13 dekretu królewskiego z mocą ustawy 1/1996 z dnia 12 kwietnia zatwierdzającego tekst znowelizowanej ustawy o własności intelektualnej (TRLPI), który należy interpretować systematycznie wraz z art. 14.1.j) LTAIBG, w związku z czym nie można zastosować tego ograniczenia. Wynika to z faktu, że program, do którego kodu źródłowego ma zostać uzyskane dostęp, jest wykorzystywany do wykonywania uprawnień administracyjnych (uznawanie lub nieuznawanie praw), co stanowi „formalną decyzję administracyjną” poprzez „przekładanie” obowiązujących przepisów na formułę zapisaną w języku komputerowym, działając jako autentyczna regulacja, która będzie miała konkretne zastosowanie do każdego wnioskodawcy ubiegającego się o bon społeczny.

B/ W sprawie interpretacji art. 16 LTAIBG w odniesieniu do obowiązkowego stosowania częściowego dostępu do informacji publicznej.

Częściowy dostęp do informacji publicznej, o który wnioskowano w piśmie zawierającym wnioski końcowe i który został odrzucony, nie jest nowym roszczeniem w stosunku do dostępu całkowitego, dlatego nie było konieczne wnioskowanie o niego w sposób dodatkowy lub pomocniczy.

Częściowy dostęp jest obowiązkiem nałożonym na administrację przez art. 16 LTAIBG, gdy ma zastosowanie któreś z ograniczeń przewidzianych w art. 14 LTAIBG i nie dotyczy całości informacji, o ile nie

nie wystąpią dwa przewidziane wyjątki: informacje są zniekształcone lub pozbawione sensu.

W związku z tym nie można interpretować art. 14.1 LTAIBG bez uwzględnienia art. 16, ponieważ dostęp częściowy jest zawarty we wniosku o dostęp całkowity, a zatem nie ma potrzeby składania wniosku dodatkowego w celu uzyskania dostępu częściowego, ponieważ byłoby to formalnością sprzeczną z zasadami regulującymi dostęp do informacji publicznej.

Ponadto ciężar dowodu dotyczący powodu, dla którego nie można udzielić częściowej informacji, spoczywa na administracji, w szczególności poprzez uzasadnienie, że nie było możliwe przekazanie skarżącej części kodu składającej się z algorytmu decyzyjnego. Częściowe przekazanie zostało określone podczas rozprawy kasacyjnej, jako roszczenie pomocnicze, w zakresie dostępu do części lub linii kodu aplikacji, która podejmuje decyzję, w celu sprawdzenia, czy parametry zawarte w ustawie są opisane w kodzie komputerowym.

C/ W sprawie interpretacji uwzględnienia ograniczeń art. 14 LTAIBG w trakcie postępowania.

W uchwale Rady ds. Przejrzystości i Dobrego Zarządzania (CTBG) określono zakres debaty, która zostanie następnie podjęta w postępowaniu administracyjnym, a przed wydaniem tej uchwały administracja miała możliwość przedstawienia i wykazania faktów oraz szkód potwierdzających ograniczenia wynikające z art.

14.1 ustawy LTAIBG.

Jednakże administracja wprowadza do postępowania sądowego nowe wyjątki (lit. d), g), i) i k) art. 14.1 LTAIBG), co jest sprzeczne z art. 24.1 CE.

W związku z tym niniejsze postępowanie powinno dotyczyć wyłącznie ograniczenia określonego w art. 14.1.j) LTAIBG, a nie innych.

PO TRZECIE. Stanowisko strony pozwanej.

Prokuratura Państwowa uzasadnia swój sprzeciw wobec odwołania, podając następujące powody:

A/ Spójność debaty.

Ministerstwo formalnie powołało się przed CTBG na inne ograniczenia, oprócz ograniczenia dotyczącego własności intelektualnej, w związku z czym kwestia ta została już włączona do debaty od tego momentu.

W orzeczeniu CTBG przeanalizowano również ograniczenia wskazane w art. 14 ust. 1 lit. a) i d) (bezpieczeństwo narodowe i bezpieczeństwo publiczne), chociaż odrzuciła ich zastosowanie w niniejszej sprawie, uznając natomiast, że ograniczenie dotyczące prawa własności intelektualnej zawarte w art. 14.1.j) LTAIBG ma zastosowanie i przyznając dostęp do żądanych informacji, z wyjątkiem kodu źródłowego.

Ponadto debata ta toczyła się również przed Centralnym Sądem Administracyjnym oraz przed Izbą Administracyjną Sądu Krajowego.

W związku z tym twierdzenie skarżącej, że skarga kasacyjna może dotyczyć wyłącznie interpretacji i zakresu ograniczenia dotyczącego własności intelektualnej, przewidzianego w art. 14 ust. 1 lit. j) LTAIBG, z wyłączeniem wszelkich innych, jest całkowicie bezpodstawne, ponieważ kwestie te były przedmiotem debaty zarówno na drodze administracyjnej, jak i sądowej.

B/ O zasadności zastosowania ograniczenia określonego w art. 14.1.d) LTAIBG, odnoszącego się do bezpieczeństwa publicznego.

Ocena dowodów dokonana przez Sąd Centralny w pierwszej instancji, potwierdzona w postępowaniu odwoławczym, nie podlega rewizji w postępowaniu kasacyjnym i doprowadziła do odmowy dostępu do kodu źródłowego aplikacji komputerowej.

Szczególnie znacząca jest ekspozycja przedstawiona przez Audiencia Nacional, szczegółowo opisująca zagrożenia dla bezpieczeństwa, jakie wiązałoby się z udzieleniem wnioskowanego dostępu, w tym zagrożenia mające bezpośredni i natychmiastowy wpływ na funkcjonowanie administracji i bezpieczeństwo jej mienia, oraz te, które pośrednio wpływają na szczególnie wrażliwe dane osobowe osób ubiegających się o bon socjalny, co wymaga uwzględnienia w tym kontekście również przepisów art. 15 LTAIBG.

C/ Zastosowanie ograniczenia dotyczącego własności intelektualnej zawartego w art. 14.1.j) ustawy LTAIBG.

Sprzeciw wobec odmowy zastosowania ograniczenia dotyczącego własności intelektualnej przez stronę wnoszącą odwołanie wynika z następujących względów:

- aplikacja BOSCO nie ma w oczywisty sposób charakteru aktu administracyjnego, a tym bardziej przepisu o charakterze ogólnym o randze regulacyjnej. Jest to aplikacja instrumentalna, dzięki której przedsiębiorstwa zajmujące się sprzedażą energii elektrycznej mogą sprawdzić, bez naruszania w stopniu większym niż to absolutnie konieczne prawa konsumenta do prywatności, czy spełnia on wymogi przewidziane w przepisach ustawowych i wykonawczych, aby zostać uznanym za konsumenta wrażliwego;

- wręcz przeciwnie, aplikacja BOSCO ma charakter programu komputerowego, zaliczanego wyraźnie do dzieł podlegających ochronie prawem autorskim (art. 10.1.i) oraz art. 95 i następane TRLPI);

- że wymogi dotyczące uznania za „konsumenta wrażliwego” są uregulowane i określone w art. 45 ustawy o sektorze energetycznym oraz w art. 3 i następnym dekrety królewskiego 897/2017, a nie w aplikacji komputerowej;

- nie jest zatem prawdą, że bez dostępu do kodu źródłowego aplikacji niemożliwe jest poznanie parametrów stosowanych przez administrację przy podejmowaniu decyzji, ani że sądy nie mogą wykonywać przysługujących im funkcji jurysdykcyjnych i kontrolować legalności działań administracyjnych. W przypadkach, w których zainteresowany nie zgadza się z odmową uznania statusu konsumenta wrażliwego, będzie musiał wykazać, że spełnia wymogi przewidziane prawem, porównując swoje należycie udokumentowane okoliczności osobiste z warunkami określonymi w przepisach, o których właśnie wspomnieliśmy, a nie to, że aplikacja działała w jego przypadku nieprawidłowo;

- że wbrew temu, co stwierdzono w piśmie procesowym, istnieją rzeczywiste, bezpośrednie i istotne zagrożenia, które może nieść ze sobą ujawnienie kodu źródłowego aplikacji, nie tylko dla samego funkcjonowania programu, a co za tym idzie dla działań administracyjnych, ale także dla szczególnie wrażliwych danych osobowych wnioskodawców, które są weryfikowane za pomocą aplikacji (poziom dochód, sytuacja rodzinna i zawodowa, status ofiary przemocy na tle płciowym lub ofiary terroryzmu, stopień niepełnosprawności itp.);

- odmowa dostępu do kodu źródłowego osobie fizycznej nie może być sprzeczna z przepisami art. 157 ustawy 40/2015, ponieważ ponowne wykorzystanie systemów i aplikacji regulowane tym przepisem ogranicza się do zakresu stosunków między organami administracji publicznej, oraz ponieważ uznanie za otwarte źródła jest traktowane jako zwykła możliwość, pod warunkiem że wynika z tego większa przejrzystość funkcjonowania administracji publicznej
l u b sprzyja to

włączenia obywateli do społeczeństwa informacyjnego. W niniejszej sprawie nie ma oświadczenia w tym zakresie, a skarżąca nie wykazała, że wystąpiła którakolwiek z wymienionych okoliczności.

D/ W sprawie interpretacji znaczenia i zakresu częściowego dostępu, o którym mowa w art. 16 LTAIBG.

Skarżąca ogranicza się do wyrażenia sprzeciwu wobec decyzji Sądu Centralnego (potwierdzonej przez Audiencia Nacional) o odrzuceniu jej wniosku o częściowy dostęp, ponieważ sformułowała go w pisemnych wnioskach końcowych, ale nie przedstawia żadnych argumentów, które pozwoliłyby nawet rozważyć, czy przy zastosowaniu ograniczeń dotyczących bezpieczeństwa publicznego i własności intelektualnej możliwe było uznanie jej prawa do częściowego dostępu.

Powody związane z bezpieczeństwem publicznym i własnością intelektualną mają zastosowanie w całości, a skarżąca nie przedstawiła żadnych wskazówek, które części mogłyby być dostępne bez naruszania wspomnianych ograniczeń.

W związku z powyższym wyrok powinien stwierdzić, że odwołanie jest bezzasadne, potwierdzając, że prawo dostępu do informacji publicznej nie obejmuje ujawnienia kodu źródłowego aplikacji komputerowej BOSCO ze względu na bezpieczeństwo publiczne i ochronę własności intelektualnej.

PO CZWARTE – Kwestia mająca znaczenie kasacyjne i mające zastosowanie przepisy prawne. Ramy prawne i orzecznictwo mające zastosowanie przy rozstrzygnięciu skargi kasacyjnej.

Jak widzieliśmy w drugim precedensie, postanowienie Pierwszej Sekcji tej Izby z dnia 27 listopada 2024 r. wskazuje, że kwestią mającą obiektywne znaczenie dla tworzenia orzecznictwa jest ustalenie, czy należy udostępnić

kodu źródłowego aplikacji komputerowej w celu ustalenia, czy spełnione są wymagania uprawniające do korzystania z bonu społecznego.

Postanowienie wskazuje przepisy prawne, które należy poddać interpretacji: art. 14 ust. 1 i 2 oraz art. 16 ustawy 19/2013 z dnia 9 grudnia o przejrzystości, dostępie do informacji publicznej i dobrym zarządzaniu. Nie przeszkadza to jednak – jak wskazuje sam postanowienie – aby wyrok został rozszerzony na inne sprawy, jeśli wymaga tego ostatecznie tocząca się debata w sprawie odwołania, zgodnie z postanowieniami artykułu 90.4 ustawy regulującej jurysdykcję administracyjną.

W tym sensie wyważenie interesów wymagające zastosowania ograniczeń dostępu do informacji publicznej wymaga również uwzględnienia innych przepisów niż wskazane w postanowieniu o dopuszczeniu skargi kasacyjnej, co zostanie wykazane poniżej.

Po przedstawieniu sporu kasacyjnego w sposób, który właśnie opisaliśmy, poniżej przedstawiamy ramy prawne i orzecznictwo mające zastosowanie w tej sprawie.

A/ Ramy prawne.

1.- Prawo dostępu do informacji publicznej.

Karta praw podstawowych Unii Europejskiej uznaje prawo dostępu do dokumentów instytucji Unii Europejskiej w następujących słowach:

„Artykuł 42. Prawo dostępu do dokumentów.

Każdy obywatel Unii oraz każda osoba fizyczna lub prawna mająca miejsce zamieszkania lub siedzibę w państwie członkowskim ma prawo dostępu do dokumentów instytucji, organów i organów Unii, niezależnie od ich formy”.

Ustawa organiczna 1/2008 z dnia 30 lipca, upoważniająca Hiszpanię do ratyfikacji traktatu lizbońskiego, zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, podpisanego w stolicy Portugalii w dniu 13 grudnia 2007 r., stanowi, co następuje:

„Artykuł 2. Karta praw podstawowych Unii Europejskiej.

Zgodnie z postanowieniami drugiego akapitu artykułu 10 hiszpańskiej konstytucji oraz artykułu 1 ustęp 8 traktatu lizbońskiego przepisy dotyczące praw podstawowych i wolności uznanych w Konstytucji będą interpretowane również zgodnie z postanowieniami Karty praw podstawowych opublikowanej w „Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej” z dnia 14 grudnia 2007 r., której pełny tekst zamieszczono poniżej: [...]”.

Artykuł 105 lit. b) hiszpańskiej konstytucji stanowi:

„Ustawa reguluje:

(...)

b) dostęp obywateli do archiwów i rejestrów administracyjnych, z wyjątkiem spraw dotyczących bezpieczeństwa i obrony państwa, ścigania przestępstw oraz prywatności osób”.

Ustawa 19/2013 z dnia 9 grudnia o przejrzystości, dostępie do informacji publicznej i dobrym rządzeniu (LTIPBG), w zakresie, który nas obecnie interesuje, uznaje i gwarantuje dostęp do informacji, opierając się na przepisach zawartych w art. 105 lit. b) naszej konstytucji, które są przedmiotem rozwoju tej ustawy, w następujących słowach:

„Artykuł 13. Informacja publiczna.

Przez informacje publiczne rozumie się treści lub dokumenty, niezależnie od ich formatu lub nośnika, które znajdują się w posiadaniu któregośkolwiek z podmiotów objętych zakresem stosowania niniejszego tytułu i które zostały opracowane lub nabyte w ramach wykonywania ich funkcji.

Artykuł 14. Ograniczenia prawa dostępu.

1. Prawo dostępu może być ograniczone, jeżeli dostęp do informacji stanowi zagrożenie dla:

a) bezpieczeństwa narodowego.

b) obronności

- c) *stosunków zagranicznych.*
- d) *bezpieczeństwo publiczne*
- e) *Zapobiegania, ścigania i karania przestępstw kryminalnych, administracyjnych lub dyscyplinarnych.*
- f) *Równość stron w postępowaniach sądowych i skuteczna ochrona sądowa.*
- g) *Funkcje administracyjne w zakresie nadzoru, kontroli i inspekcji.*
- h) *Interesy gospodarcze i handlowe.*
- i) *Polityka gospodarcza i monetarna.*
- j) *Tajemnica zawodowa oraz własność intelektualna i przemysłowa.*
- k) *Gwarancja poufności lub tajemnicy wymaganej w procesach podejmowania decyzji.*
- l) *Ochrona środowiska.*

2. *Stosowanie ograniczeń będzie uzasadnione i proporcjonalne do celu i przedmiotu ochrony oraz uwzględni okoliczności konkretnego przypadku, w szczególności wystąpienie nadrzędnego interesu publicznego lub prywatnego uzasadniającego dostęp.*

3. *Decyzje wydane zgodnie z postanowieniami sekcji 2 w zastosowaniu niniejszego artykułu będą podlegały publikacji po usunięciu zawartych w nich danych osobowych i bez uszczerbku dla postanowień art. 20 ust. 3, po ich przekazaniu zainteresowanym stronom.*

Artykuł 15. Ochrona danych osobowych.

1. *Jeżeli żądane informacje zawierają dane osobowe ujawniające ideologię, przynależność związkową, religię lub przekonania, dostęp do nich może zostać udzielony wyłącznie za wyraźną, pisemną zgodą osoby, której dane dotyczą, chyba że osoba ta ujawniła te dane publicznie przed złożeniem wniosku o dostęp.*

Jeżeli informacje zawierają dane osobowe odnoszące się do pochodzenia rasowego, zdrowia lub życia seksualnego, dane genetyczne lub biometryczne lub dane dotyczące popełnienia przestępstw lub wykroczeń administracyjnych, które nie pociągały za sobą publicznego upomnienia sprawcy, dostęp może zostać udzielony wyłącznie za wyraźną zgodą osoby, której dane dotyczą, lub jeżeli jest to objęte normą o randze ustawy.

2. *Co do zasady, o ile w konkretnym przypadku ochrona danych osobowych lub innych praw chronionych konstytucyjnie nie ma pierwszeństwa przed interesem publicznym w ujawnieniu informacji, który uniemożliwia to, udziela się dostępu do informacji zawierających wyłącznie dane identyfikacyjne związane z organizacją, funkcjonowaniem lub działalnością publiczną organu.*

3. *Jeżeli żądane informacje nie zawierają danych szczególnie chronionych, organ, do którego skierowano wniosek, udziela dostępu po dokonaniu wystarczająco uzasadnionej oceny interesu publicznego w ujawnieniu informacji oraz praw osób, których dane pojawiają się w żądanych informacjach*

, w szczególności ich podstawowe prawo do ochrony danych osobowych.

W celu dokonania wspomnianej oceny organ ten weźmie pod uwagę w szczególności następujące kryteria:

a) Mniejsze szkody dla osób, których dane dotyczą, wynikające z upływu terminów określonych w art. 57 ustawy 16/1985 z dnia 25 czerwca o hiszpańskim dziedzictwie historycznym.

b) Uzasadnienie wniosku przez wnioskodawców w ramach wykonywania prawa lub fakt, że są oni badaczami i uzasadniają dostęp do danych celami historycznymi, naukowymi lub statystycznymi.

c) Najmniejsze szkody dla praw osób, których dane dotyczą, w przypadku gdy dokumenty zawierają wyłącznie dane służące wyłącznie do ich identyfikacji.

d) Większa gwarancja praw osób, których dane dotyczą, w przypadku gdy dane zawarte w dokumencie mogą mieć wpływ na ich prywatność lub bezpieczeństwo lub odnoszą się do osób małoletnich.

4. Postanowienia powyższych punktów nie mają zastosowania, jeżeli dostęp odbywa się po oddzieleniu danych osobowych w sposób uniemożliwiający identyfikację osób, których dane dotyczą.

5. Przepisy dotyczące ochrony danych osobowych mają zastosowanie do dalszego przetwarzania danych uzyskanych w wyniku wykonania prawa dostępu.

Artykuł 16. Dostęp częściowy.

W przypadkach, gdy zastosowanie któregokolwiek z ograniczeń przewidzianych w art. 14 nie dotyczy całości informacji, udziela się częściowego dostępu po pominięciu informacji objętych ograniczeniem, chyba że spowodowałoby to zniekształcenie informacji lub pozbawiło je sensu. W takim przypadku należy poinformować wnioskodawcę, że część informacji została pominięta.

2.- W sprawie bonu socjalnego.

Aby ułatwić zrozumienie kwestii, które omówimy poniżej w rozstrzygnięciu kasacyjnym, należy przedstawić kilka ogólnych uwag na temat bonu społecznego, do którego uznania służy oprogramowanie komputerowe będące przedmiotem wniosku o dostęp (BOSCO).

Przepisy dotyczące bonu społecznego znajdują się zasadniczo w art. 45 i 45 bis ustawy 24/2013 z dnia 26 grudnia o sektorze energetycznym (LSE), w art. 3–8 i drugim przepisie przejściowym dekretu królewskiego 897/2017 z dnia 6 października, regulującego kwestię

konsumentów znajdujących się w trudnej sytuacji, taryfy socjalnej i innych środków ochrony konsumentów energii elektrycznej w gospodarstwach domowych, oraz w rozporządzeniu ETU/943/2017 z dnia 6 października, które rozwija niniejsze rozporządzenie królewskie.

W przepisach tych przewidziano środki ochrony konsumentów, skierowane do konsumentów wrażliwych i mające na celu walkę z ubóstwem energetycznym.

Artykuł 45 ustawy 24/2013 z dnia 26 grudnia o sektorze energetycznym (LSE) tworzy kategorię „konsumentów wrażliwych” i przewiduje zastosowanie wobec nich zniżki w rachunku za energię elektryczną, odsyłając do przepisów wykonawczych definicję kategorii i wymogów, które należy spełnić, odnoszących się do cech społecznych, konsumpcji i siły nabywczej, a także ograniczając możliwość uzyskania zniżki wyłącznie do osób fizycznych w ich stałym miejscu zamieszkania.

Konsumentom wrażliwym przysługuje prawo do obniżonej taryfy w stosunku do ceny dobrowolnej dla małych konsumentów (PVPC) – zwanej taryfą ostatniej instancji (TUR) – (art. 17 i 45 LSE). W ten sposób bon socjalny, uznawany za obowiązek użyteczności publicznej, przyjmowany przez podmioty sektora energetycznego uczestniczące w działaniach związanych z dostawą energii elektrycznej, w tym produkcją, transportem, dystrybucją i sprzedażą energii elektrycznej, oraz przez bezpośrednich konsumentów na rynku, pokrywa różnicę między wartością ceny dobrowolnej dla małych odbiorców a ceną, która powinna być stosowana przez sprzedawcę w rachunkach wrażliwych konsumentów.

Ponadto ustanowiono środki mające na celu zapewnienie odpowiedniej ochrony tym konsumentom, określając minimalny poziom dostaw niezbędny do życia, mający zastosowanie do wrażliwych konsumentów, którzy nie uregulowali swoich rachunków (art. 45 bis ustawy LSE), oraz ograniczając możliwości odcięcia dostaw w gospodarstwach domowych objętych bonem społecznym w przypadku nieuregulowania rachunku za energię elektryczną (art. 52 ustawy LSE).

Przepisy wykonawcze do tych przepisów prawnych zostały wprowadzone dekretem królewskim 897/2017 z dnia 6 października, regulującym status konsumenta znajdującego się w trudnej sytuacji, bonu socjalny i inne środki ochrony konsumentów energii elektrycznej w gospodarstwach domowych.

Rozporządzenie to określa wymagania, które muszą spełniać konsumenci wrażliwi i konsumenci szczególnie wrażliwi, biorąc pod uwagę ich cechy społeczne, poziom konsumpcji i dochodów, a także procedurę, zgodnie z którą konsument może ubiegać się o taryfę socjalną, a sprzedawca energii elektrycznej sprawdza spełnienie tych wymagań za pomocą odpowiedniej aplikacji elektronicznej dostępnej na stronie internetowej Ministerstwa Energii, Turystyki i Agencji Cyfrowej, w celu zapewnienia, że zasiłek socjalny skutecznie obejmuje wszystkich konsumentów, którzy naprawdę go potrzebują – osoby zagrożone ubóstwem energetycznym w Hiszpanii.

W szczególności w wspomnianym dekrete królewskim zdefiniowano pojęcie konsumenta wrażliwego w odniesieniu do określonego progu dochodów odniesionego do wskaźnika dochodów publicznych o wielokrotnym działaniu (IPREM), który uwzględnia, w stosownych przypadkach, liczbę członków rodziny, która może zostać zwiększona w przypadku wykazania szczególnych okoliczności, w których znajduje się konsument lub jeden z członków rodziny (niepełnosprawność, ofiara przemocy domowej, ofiara terroryzmu, sytuacja zależności, samotny rodzic sprawujący opiekę nad dzieckiem oraz sytuacja uzależnienia od energii elektrycznej). Ponadto uwzględniono określone grupy uprawnione do otrzymywania bonu społecznego, niezależnie od poziomu dochodów, takie jak rodziny wielodzietne, emeryci i renciści z systemu zabezpieczenia społecznego otrzymujący minimalną kwotę emerytury lub renty z tytułu trwałej niezdolności do pracy oraz beneficjenci minimalnego dochodu socjalnego.

Ponadto w ramach konsumentów znajdujących się w trudnej sytuacji ustanawia się wyższy bon socjalny dla konsumentów znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji (stosując w rachunku za energię PVPC zniżkę w wysokości 35% dla pierwszych i 50% dla drugich), określonych na podstawie progów dochodów niższych niż progi ogólne. Podobnie, w ramach grupy konsumentów znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji utworzono nową kategorię konsumentów zagrożonych wykluczeniem społecznym, którzy spełniają przewidziane progi dochodów, ale ze względu na swoje szczególne cechy są objęci opieką służb socjalnych administracji regionalnej lub lokalnej na warunkach przewidzianych w dekrete królewskim.

Dekret królewski 897/2017 (art. 7) upoważnia ministra do określenia w drodze rozporządzenia warunków, na jakich konsumenci będący właścicielami punktów dostaw mogą ubiegać się o zastosowanie bonu społecznego, a w szczególności do ustalenia wzoru wniosku o zastosowanie bonu społecznego, który konsument musi złożyć do sprzedawcy energii elektrycznej, dokumentacji potwierdzającej spełnienie wymagań, kryteriów obliczania wymogu dochodu oraz mechanizmów, za pomocą których będą sprawdzane wymagania określone w dekrete królewskim, aby zostać uznanym za konsumenta wrażliwego i szczególnie wrażliwego, a tym samym uzyskać prawo do bonu społecznego.

Ponadto przewiduje się w tym celu utworzenie platformy informatycznej dostępnej w siedzibie elektronicznej ministerstwa, za pośrednictwem której sprzedawca referencyjny musi sprawdzić dane podane przez konsumenta we wniosku o przyznanie bonusu społecznego, oraz reguluje się procedurę, która kończy się przekazaniem wnioskodawcy przez sprzedawcę wyniku sprawdzenia przeprowadzonego w celu przyznania bonusu społecznego – przyznanie, odmowa lub niedopuszczenie. W tym zakresie przewiduje się, że w przypadku rozbieżności zarówno w zakresie spełnienia wymogów, jak i zastosowania bonu społecznego, konsumenci będą mogli złożyć skargę do odpowiednich służb konsumenckich, na warunkach określonych w przepisach dotyczących ochrony konsumentów (art. 8).

Rozporządzenie ETU/943/2017 z dnia 6 października rozwija dekret królewski 897/2017 z dnia 6 października i określa między innymi sposób, w jaki przedsiębiorstwa handlowe powinny korzystać z aplikacji komputerowej, w następujący sposób:

Artykuł 6. Mechanizm weryfikacji wymogów dotyczących statusu konsumenta wrażliwego.

1. Po otrzymaniu kompletnego wniosku od konsumenta wraz z dokumentacją potwierdzającą zgodnie z postanowieniami artykułu 2.7, COR w ciągu maksymalnie 5 dni roboczych wprowadzi do aplikacji telematycznej dostępnej na stronie internetowej Ministerstwa ds. Transformacji Ekologicznej i Wyzwań Demograficznych dane dotyczące konsumenta oraz, w stosownych przypadkach, członków gospodarstwa domowego zgłoszonych przez niego.

W przypadku gdy wniosek jest niekompletny, sprzedawca w ciągu maksymalnie 15 dni roboczych od jego otrzymania skontaktuje się z konsumentem, wskazując niekompletną część wniosku lub brakujące dokumenty potwierdzające.

Po upływie tego terminu na uzupełnienie wniosku, w przypadku braku wyraźnej zgody właściciela lub, w stosownych przypadkach, wszystkich członków gospodarstwa domowego w wieku powyżej 14 lat i posiadających zdolność do czynności prawnych, zgłoszonych przez wnioskodawcę, wniosek nie będzie mógł zostać rozpatrzony. W takim przypadku wnioskodawca zostanie poinformowany o odrzuceniu wniosku.

Po upływie tego terminu na usunięcie nieprawidłowości, w przypadku rozbieżności między informacjami podanymi we wniosku a danymi zawartymi w księdze/księgach rodzinnych i/lub akcie/aktach urodzenia i/lub akcie/aktach małżeństwa i/lub akcie potwierdzającym rejestrację jako para faktów i/lub orzeczeniu sądowym lub administracyjnym potwierdzającym przyjęcie przez wnioskodawcę oraz w zaświadczeniu o zameldowaniu, COR odrzuci wniosek i wyraźnie wskaże w swoim piśmie do zainteresowanego przyczynę takiego odrzucenia.

Po upływie tego terminu na usunięcie nieprawidłowości, w przypadku gdy istnieją rozbieżności między wnioskiem a dokumentacją potwierdzającą w pozostałych przypadkach, o ile nie uniemożliwiają one zastosowania bonusu społecznego nawet w innych formach lub z innymi progami dochodów, COR rozpatrzy taki wniosek, informując wnioskodawcę o zastosowanej formie bonu społecznego i nieusuniętym wymogu.

W przypadku rozbieżności zarówno w zakresie spełnienia wymogów, jak i zastosowania bonu społecznego, konsumenci mogą złożyć skargę do odpowiednich służb konsumenckich, na warunkach określonych w przepisach dotyczących ochrony konsumentów.

2. W przypadku rodzin wielodzietnych postanowienia ust. 1 będą miały zastosowanie wyłącznie w przypadku spełnienia wymogów dotyczących statusu osoby znajdującej się w szczególnie trudnej sytuacji.

3. Ponadto, w przypadku zgłoszenia we wniosku i, w stosownych przypadkach, przedłożenia zaświadczenia lub innego ważnego dokumentu potwierdzającego, że

spełnione są szczególne okoliczności określone w art. 3.3 dekretu królewskiego 897/2017 z dnia 6 października, regulującego kwestię konsumentów znajdujących się w trudnej sytuacji, bonu społecznego i inne środki ochrony konsumentów energii elektrycznej, COR zaznaczy ten fakt w odpowiednich polach w aplikacji.

4. Za pośrednictwem wdrożonej aplikacji telematycznej, w ciągu maksymalnie 5 dni roboczych, COR wyświetli wynik przeprowadzonych przez nią kontroli, zarówno w odniesieniu do statusu konsumenta wrażliwego, jak i konsumenta szczególnie wrażliwego, który zostanie wyświetlony w polu z napisem „SPEŁNIA WYMOGI DLA BYĆ UZNANYM SŁABYM/BARDZO SŁABYM KONSUMENTEM” lub „NIE SPEŁNIA WYMOGÓW, ABY BYĆ UZNANYM ZA SŁABEGO/BARDZO SŁABEGO KONSUMENTA”.

W razie potrzeby aplikacja wskaże niemożność przeprowadzenia takiej weryfikacji. W takim przypadku COR odrzuci wniosek i wyraźnie wskaże w komunikacie skierowanym do zainteresowanego przyczynę odrzucenia wniosku przez aplikację.

5. Po sprawdzeniu przez COR, czy konsument spełnia wymagania dotyczące zastosowania bonu społecznego, poinformuje on o tym zainteresowanego, wskazując datę, od której bon będzie miał zastosowanie.

B/ Obowiązujące orzecznictwo.

1.- Charakter prawa dostępu do informacji publicznej.

Wyrok STC 164/2021 z dnia 4 października w sprawie treści art.

105.b) CE (FJ 3º) stanowi:

„Artykuł 105 b) CE, zawarty w tytule IV „Rząd i administracja”, zawiera obiektywną zasadę przewodnią działania administracji publicznej (art. 103.1 CE), wynikającą z wymogów demokracji i przejrzystości, a także subiektywne prawo osób, które mogą je wykonywać wobec administracji, z podmiotami, przedmiot i granice określone w samym przepisie konstytucyjnym, który został początkowo rozwinięty w art. 35 h) i 37 ustawy 30/1992 z dnia 26 listopada o systemie prawnym administracji publicznej i wspólnej procedurze administracyjnej, a obecnie w ustawie 19/2013 z dnia 9 grudnia o przejrzystości, dostępie do informacji publicznej i dobrym rządzeniu. Ustawa ta uzupełnia wcześniejsze przepisy sektorowe, wśród których w zakresie więziennictwa znajduje się art. 15.2 LOGP i jego przepisy wykonawcze [art. 4.2 k) i 18.1 RP], stanowiąc, zgodnie z wyrokiem Sądu Najwyższego (Sala Trzecia, Sekcja Trzecia) 66/2021 z dnia 25 stycznia, podstawa prawna 4.5, „podstawowe przepisy regulujące tę kwestię, uzupełniające pozostałe przepisy”, których postanowienia „zostają zastąpione, działając w tym przypadku jako przepisy uzupełniające, gdy inny przepis prawny ustanowił własny i szczegółowy system prawny dostępu do informacji”, zgodnie z postanowieniami pierwszego przepisu dodatkowego.

W świetle powyższego należy zauważyć, że dostęp do informacji stanowi treść podmiotowego prawa publicznego, które można egzekwować wobec administracji i które nie jest absolutne, a może być ograniczone wyłącznie z powodów określonych w przepisach prawa, po uprzednim rozważeniu interesów w grę wchodzących

. W ten sposób możliwość ograniczenia dostępu do informacji nie stanowi uznaniowej kompetencji administracji”.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 29 maja 2024 r. (sygn. akt 1262/2023), FJ 4^o.1 łączy prawo dostępu do informacji publicznej z zasadą przejrzystości administracyjnej i prawem do dobrej administracji uznanym w art. 41 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej:

„1.- Prawo obywateli do dostępu do archiwów i rejestrów administracyjnych, zawarte w art. 105 lit. b) hiszpańskiej konstytucji, stanowi przejaw zasady przejrzystości administracyjnej i wraz z innymi stanowi treść jednego z tzw. „praw najnowszej generacji”, prawo do dobrej administracji zawarte w art. 41 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, który w ust. 2 stanowi, że prawo do dobrej administracji obejmuje w szczególności: „b) prawo każdej osoby do dostępu do akt, które jej dotyczą, z poszanowaniem uzasadnionych interesów poufności oraz tajemnicy zawodowej i handlowej”.

Wyraźnie stwierdza to wyrok Sądu Najwyższego z dnia 14 listopada 2000 r. (skarga 4618/1996): „PO PIATE. Prawo dostępu do rejestrów i dokumentów administracyjnych stanowi prawo obywateli tzw. trzeciej generacji. Jest ono zakorzenione w zasadzie przejrzystości administracyjnej, która odpowiada nowej strukturze relacji między administracją a obywatelami. Prawo to jest uznane w Konstytucji w art. 105 lit. b), zgodnie z którym:

„Ustawa reguluje: a) Wysłuchanie obywateli, bezpośrednio lub za pośrednictwem organizacji i stowarzyszeń uznanych przez prawo, w procedurze opracowywania przepisów administracyjnych, które ich dotyczą [...]”.

Chociaż można by sądzić, że przepis ten uzależnia stosowanie tego prawa od jego rozwinięcia w przepisach ustawodawczych, Trybunał Konstytucyjny, biorąc pod uwagę jego wartość merytoryczną, uznał, w zastosowaniu zasady bezpośredniej mocy normatywnej Konstytucji, że przepis ten ma bezpośrednie zastosowanie bez konieczności oczekiwania na jego rozwinięcie legislacyjne, które nastąpiło zasadniczo w art. 37 ustawy 30/1992 z dnia 26 listopada o systemie prawnym administracji publicznej i wspólnej procedurze administracyjnej. W rzeczywistości wyrok Trybunału Konstytucyjnego 18/1981 z dnia 8 czerwca stwierdza, że „zastrzeżenie ustawowe zawarte w tym punkcie [sprawa dotyczy art. c)] art. 105 ustawy zasadniczej nie oznacza odroczenia stosowania praw podstawowych i wolności publicznych do czasu uchwalenia ustawy zgodnej z konstytucją, ponieważ w każdym przypadku jej zasady mają natychmiastowe zastosowanie”.

Jest zatem oczywiste, że w bezpośrednim zastosowaniu normy konstytucyjnej prawo to wymaga, w celu poszanowania jego istotnego rdzenia, na który składa się zbiór uprawnień, które sprawiają, że jest ono rozpoznawalne, oraz skuteczności interesów administrowanego, do którego się odnosi, aby było ono w rozsądnym stopniu dostępne dla osób prywatnych, przewyższając ograniczenia wynikające z ich pozycji materialnej niższości wobec władz publicznych, uzyskanie dostępu do danych i dokumentów, które mogą ich interesować, bez innych ograniczeń niż te przewidziane w samej normie konstytucyjnej („w zakresie, w jakim dotyczy to bezpieczeństwa i obrony państwa, wykrywania przestępstw i prywatności osób”) oraz wynikające z ogólnych zasad postępowania i zasad proporcjonalności, racjonalności i dobrej wiary, którym powinno podlegać wykonywanie każdego prawa”.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 lutego 2023 r. (sygn. akt 8005/2021), FJ 5^o, stwierdza co do charakteru prawa dostępu do informacji publicznej, co następuje:

„Artykuł 105 lit. b) Konstytucji, jak już wspomnieliśmy, biorąc pod uwagę jego charakterystykę i miejsce w Konstytucji, nie uznaje prawa podstawowego. Jest to prawo podmiotowe, które można dochodzić przed organami administracji publicznej, zgodnie z przepisami wykonawczymi, czyli ustawą 19/2013, która z tego powodu nie ma charakteru ustawy organicznej. Artykuł 14 wspomnianej ustawy określa ograniczenia, które naturalnie mają zastosowanie w rozpatrywanej sprawie. Prawo wynikające z art. 105 lit. b) znajduje się, jak wspomnieliśmy wcześniej, poza zakresem ochrony określonym w art. 53 ust. 2 CE”.

Kryterium to zostało powtórzone w wyrokach Sądu Najwyższego z dnia 21 kwietnia 2023 r. (sygn. akt 350/2022) i z dnia 29 maja 2023 r. (sygn. akt 373/2022).

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 czerwca 2005 r. (rec. 68/2002), FJ 6^o, kiedy nie uchwalono jeszcze ustawy, która rozwijałaby to prawo, podkreśla, że jest to prawo uznane konstytucyjnie, które ma własną i skuteczną treść:

„[...] należy szczególnie pamiętać, że skarżący powołuje się na prawo uznane konstytucyjnie. I że chociaż art. 105 b) Konstytucji odsyła do ustawy w celu uregulowania tej kwestii, to jednak siła normatywna tekstu podstawowego, w interpretacji nadanej mu od samego początku przez Trybunał Konstytucyjny (STC 18/1981 z dnia 8 czerwca), a następnie doprecyzowanej przez Sąd Najwyższy [wyroki Sądu Najwyższego z dnia 25 października 2002 r. (kasacja 2166/1998); 14 listopada 2000 r. (kasacja 4618/1996); 12 maja 1999 r. (kasacja 4956/1993) 30 marca 1999 r. (kasacja 6563/1994); 10 czerwca 1996 r. (apelacja 7582/1991)], nadał mu własną i skuteczną treść, której ustawodawca, a tym bardziej organ stosujący normę, nie mogą ignorować”.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 30 marca 1999 r. (s.k. 6563/1994) w sprawie związku prawa dostępu – niebędącego prawem podstawowym – z innymi prawami podstawowymi (FJ 3^o) stanowi:

„PO TRZECIE. Artykuł 105 lit. b) Konstytucji stanowi, że ustawa reguluje między innymi „dostęp obywateli do archiwów i rejestrów administracyjnych, z wyjątkiem spraw dotyczących bezpieczeństwa i obrony państwa, ścigania przestępstw oraz prywatności osób”. Ten przepis konstytucyjny wyraźnie odnosi się do ustawowego uregulowania wykonywania prawa dostępu do archiwów i rejestrów administracyjnych jako prawa niebędącego prawem podstawowym, choć związanego z prawem do udziału w życiu politycznym, prawem do wolności informacji i prawem do skutecznej ochrony sądowej. Odzwierciedla on koncepcję informacji znajdującej się w rękach władzy publicznej zgodnie z zasadami właściwymi

demokratycznemu państwu (w zakresie, w jakim dostęp do archiwów i rejestrów publicznych oznacza prawo obywateli do uczestnictwa i ułatwia krytykę władzy) oraz państwu prawa (w zakresie, w jakim dostęp ten stanowi pośrednią procedurę kontroli przestrzegania prawa przez administrację i umożliwia skuteczniejszą kontrolę jej działań przez sądy administracyjne).

W tym samym duchu wypowiada się również wyrok Sądu Najwyższego z dnia 16 grudnia 2011 r. (sygn. akt 4607/2009).

2.- Ograniczony charakter prawa dostępu do informacji publicznej: uzasadnione i proporcjonalne stosowanie jego ograniczeń.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 12 listopada 2020 r. (sygn. akt 5239/2019), FJ 4°, stanowi, co następuje:

„6. Prawo dostępu do informacji publicznej nie jest prawem nieograniczonym ani absolutnym w tym sensie, że gwarantuje dostęp do wszystkich informacji publicznych w każdej sprawie każdej osobie, ale podlega ograniczeniom określonym w przepisach ustawy LTAIBG.

W tym sensie art. 14 ustawy LTAIBG zawiera szczegółowy wykaz ograniczeń prawa dostępu, których celem jest ochrona interesów wymienionych w tym przepisie, a mianowicie: a) bezpieczeństwa narodowego, b) obrony, c) stosunków zagranicznych, d) bezpieczeństwa publicznego, e) zapobiegania, ścigania i karania przestępstw kryminalnych, administracyjnych lub dyscyplinarnych, f) równość stron w postępowaniach sądowych i skuteczna ochrona sądowa, g) funkcje administracyjne, nadzorcze, inspekcyjne i kontrolne, h) interesy gospodarcze i handlowe, i) polityka gospodarcza i monetarna, j) tajemnica zawodowa oraz własność intelektualna i przemysłowa, k) gwarancja poufności lub tajemnicy wymaganej w procesach decyzyjnych oraz l) ochrona środowiska.

Do powyższych ograniczeń prawa dostępu do informacji publicznej należy dodać ograniczenia wynikające z przepisów dotyczących ochrony danych, o których mowa w art. 15 LTAIBG, a także te przewidziane w pierwszym przepisie dodatkowym ustawy LTAIBG, który z jednej strony przewiduje stosowanie przepisów regulujących odpowiednią procedurę administracyjną „w odniesieniu do dostępu osób będących zainteresowanymi stronami w toczącym się postępowaniu administracyjnym” do dokumentów wchodzących w skład tego postępowania (ust. 1), a z drugiej strony stosowanie przepisów szczególnych dotyczących tych spraw, które przewidują szczególny system prawnego dostępu do informacji (ust. 2).

[...]

7.- W niniejszym odwołaniu należy również uwzględnić, że art. 17.3 LTAIBG, podobnie jak Konwencja Rady Europy o dostępie do dokumentów publicznych z 2009 r., przyjmuje zasadę, zgodnie z którą wnioskodawca nie musi uzasadniać powodów swojego wniosku o dostęp do informacji publicznej. W ten sposób konwencja Rady Europy stanowi w art. 4.1, że „wnioskodawca nie może być zobowiązany do podania powodów, dla których ubiega się o dostęp do dokumentu urzędowego”, a art. 17.3 ustawy LTAIBG stanowi, co następuje:

„Wnioskodawca nie jest zobowiązany do uzasadnienia swojego wniosku o dostęp do informacji. Może jednak przedstawić powody, dla których ubiega się o

informacji, które mogą zostać uwzględnione przy wydawaniu decyzji. Brak uzasadnienia nie stanowi jednak sam w sobie podstawy do odrzucenia wniosku”.

Z przepisu tego jasno wynika, że brak uzasadnienia lub motywacji nie może sam w sobie stanowić podstawy do odrzucenia wniosku, z czego wynika, że podanie we wniosku uzasadnienia opartego na „wyłącznie prywatnych” interesach, takich jak te uwzględnione w zaskarżonym wyroku i decyzji CTBG w niniejszej sprawie, nie może samo w sobie stanowić podstawy do odrzucenia wniosku, chyba że zachodzą inne okoliczności, takie jak na przykład nadużycie wniosku nieuzasadnione celem przejrzystości prawa, co, jak wspomniano powyżej, stanowi podstawę do odrzucenia wniosku zgodnie z art. 18 ust. 3 LTAIBG.

Odniesienie w przepisie do możliwości przedstawienia powodów, dla których wnioskuje się o udzielenie informacji, należy rozumieć w kontekście rozważenia, które należy przeprowadzić, gdy prawo dostępu do informacji publicznej koliduje z innymi chronionymi dobrami i prawami, takimi jak te wskazane w art. 14 i 15 LTAIBG, przy czym w niniejszej sprawie nie można stwierdzić takiej kolizji, ponieważ ani zaskarżony wyrok, ani postanowienie CTBG nie wskazywały na obecność żadnego z dóbr i praw wymienionych w art. 14 LTAIBG, ani nie stwierdzono istnienia danych osobowych osób trzecich chronionych przepisami art. 15 LTAIBG, co w niniejszej sprawie jest oczywiste, ponieważ żądane informacje dotyczące wysłanej i otrzymanej korespondencji dotyczą wyłącznie danych samego skarżącego.

W tym samym duchu, podkreślając znaczenie art. 16 LTAIBG, wyrok Sądu Najwyższego z dnia 25 stycznia 2021 r. (sygn. akt 6387/2019), FJ 3^o, po ponownym podkreśleniu ograniczonego charakteru prawa dostępu do informacji publicznej i ograniczeń przewidzianych w art. 14 LTAIBG, stwierdza, co następuje:

„Do powyższych ograniczeń prawa dostępu do informacji publicznej należy dodać ograniczenia wynikające z przepisów dotyczących ochrony danych, o których mowa w art. 15 LTAIBG, a także w zakresie ograniczeń, art. 16 LTAIBG przewiduje możliwość, że zastosowanie niektórych z ograniczeń wymienionych w art. 14 nie będzie miało wpływu na całość informacji, w którym to przypadku należy udzielić częściowego dostępu po pominięciu informacji objętych ograniczeniem, informując wnioskodawcę o pominiętych informacjach.

Zastosowanie ograniczeń prawa dostępu do informacji podlega określonym wymogom i warunkom. W tym zakresie art. 14.2 LTAIBG ustawy LTAIBG stanowi, co następuje:

2. Stosowanie ograniczeń będzie uzasadnione i proporcjonalne do ich celu i przeznaczenia w zakresie ochrony oraz uwzględni okoliczności konkretnego przypadku, w szczególności wystąpienie nadrzędnego interesu publicznego lub prywatnego uzasadniającego dostęp.

W związku z tym przepis prawny nie zezwala na ogólne stosowanie ograniczeń jako uzasadnienia odmowy dostępu do informacji publicznej, obowiązujące we wszystkich postępowaniach dotyczących danej sprawy, na przykład ochronę stosunków zagranicznych lub ochronę dochodzeń i sankcjonowanie przestępstw w postępowaniach ekstradycyjnych, ale wymaga uzasadnionego i proporcjonalnego stosowania ograniczeń w odniesieniu do konkretnej sprawy, przy czym należy rozważyć interesy, które są przedmiotem sporu, z jednej strony dostęp do informacji publicznej, a z drugiej strony interes chroniony przez dane ograniczenie.

W tym samym duchu wyrok Sądu Najwyższego z dnia 16 grudnia 2019 r. (sygn. akt 316/2018) stwierdza, że ograniczenia prawa dostępu do informacji

ustanowione w art. 14 i 15 LTAIBG nie stanowią podstawy do wyłączenia dostępu, a jedynie uzasadnione i proporcjonalne ograniczenie prawa do niego, o ile wiążą się one z naruszeniem dóbr prawnych lub praw, które wyraża.

W tym zakresie wyrok Sądu Najwyższego z dnia 8 kwietnia 2024 r. (sygn. akt 681/2022), FJ 4^o, stwierdza:

„Izba ta wydała różne orzeczenia, w których ustanowiła szereg zasad lub reguł interpretacji w odniesieniu do przyczyn niedopuszczalności lub ograniczeń przewidzianych w LTAIBG.

Kryterium przyjętym przez tę Izbę w stosowaniu ograniczeń prawa dostępu określonych w art. 14 LTAIBG jest jego restrykcyjna interpretacja, aby nie naruszać prawa dostępu regulowanego w szerokim zakresie w tej normie, jak wskazano w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 16 października 2017 r. (odwołanie 75/2017), kryterium to zostało następnie powtórzone w wyrokach z dnia 10 marca 2020 r. (odwołanie 8193/2018), 11 czerwca 2020 r. (odwołanie 577/2019), 19 listopada 2020 r. (odwołanie 4614/2019) 29 grudnia 2020 r. (środek odwoławczy 7045/2019). Stwierdziliśmy wówczas:

„[...] Szerokie sformułowanie w uznaniu i regulacji prawnej prawa dostępu do informacji wymaga ścisłej, a nawet restrykcyjnej interpretacji zarówno ograniczeń tego prawa przewidzianych w art. 14 ust. 1 ustawy 19/2013, jak i przyczyn odmowy przyjęcia wniosków o udzielenie informacji wymienionych w art. 18 ust. 1, bez możliwości akceptacji ograniczeń, które stanowią nieuzasadnione i nieproporcjonalne naruszenie prawa dostępu do informacji”.

Obecnie zaskarżony wyrok kasacyjny odnosi się do naszego orzecznictwa dotyczącego wytycznych interpretacyjnych w zakresie stosowania ograniczeń prawa dostępu, jednak należy sprecyzować, że przy określaniu wszelkich ograniczeń należy wziąć pod uwagę konkretne okoliczności sprawy i odpowiednio wyważyć różne konkurujące interesy.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 29 maja 2023 r. (sygn. akt 373/2022), FJ 4^o, odrzuca uznaniowy charakter możliwości ograniczenia dostępu:

„Izba ta wielokrotnie stwierdzała, że ograniczenia przewidziane w art. 14 ustawy 19/2013, podobnie jak przyczyny odmowy przyjęcia wniosków o udzielenie informacji wymienione w art. 18, należy interpretować w sposób ścisły, wychodząc z założenia, że prawo dostępu do informacji jest w naszym porządku prawnym sformułowane w sposób szeroki, tak że dopuszczalne są jedynie ograniczenia uzasadnione i proporcjonalne. Wyraźnie wskazuje na to art. 14 ust. 2 ustawy 19/2013, który stanowi: „(...) 2. Stosowanie ograniczeń będzie uzasadnione i proporcjonalne do ich celu i przedmiotu ochrony oraz będzie uwzględniać okoliczności konkretnego przypadku, w szczególności wystąpienie nadrzędnego interesu publicznego lub prywatnego, który uzasadnia dostęp”. W związku z tym możliwość ograniczenia prawa dostępu do informacji nie stanowi uznaniowej kompetencji administracji, ponieważ, jak widzieliśmy, jest to prawo powszechnie uznane, które może być ograniczone tylko w przypadkach i na warunkach przewidzianych w ustawie. W tym kontekście można zapoznać się

w tym zakresie wyroki tej Izby 1547/2017 z dnia 16 października (kasacja 75/2017, F.J. 5), 66/2021 z dnia 25 stycznia (kasacja 6387/2019, F.J. 4) i inne.

PO PIĄTE. Kryterium Izby dotyczące wprowadzenia ograniczeń dostępu do informacji w trakcie postępowania sądowego, które nie zostały uwzględnione przez Radę ds. Przejrzystości i Dobrego Zarządzania.

Zmieniając w orzeczeniu kasacyjnym kolejność argumentów przedstawionych przez stronę skarżącą, zaczniemy od kwestii wprowadzenia przez pozwaną administrację w trakcie postępowania sądowego ograniczeń dostępu do informacji, których Rada ds. Przejrzystości i Dobrego Zarządzania (CTBG) nie uwzględniła w zaskarżonej decyzji administracyjnej.

Fundacja wnosząca odwołanie twierdzi, że w postępowaniu sądowym nie można uwzględniać ograniczeń dostępu do informacji przewidzianych w art. 14 ustawy LTAIBG, których nie uwzględnił Rada ds. Przejrzystości i Dobrego Zarządzania, ponieważ są one sprzeczne z art. 24.1 CE.

Na podstawie tego twierdzenia fundacja domaga się, aby skarga kasacyjna dotyczyła wyłącznie interpretacji i zakresu ograniczenia dotyczącego własności intelektualnej, przewidzianego w art. 14.1.j) ustawy LTAIBG i uznanego przez Radę ds. Przejrzystości i Dobrego Zarządzania, z wyłączeniem wszelkich innych ograniczeń, nawet jeśli były one przedmiotem debaty zarówno na drodze administracyjnej, jak i sądowej.

Rzecznik Państwa ma rację, twierdząc, że roszczenie to jest bezzasadne z powodów przedstawionych poniżej.

Po pierwsze, należy podkreślić, że zarówno w postępowaniu administracyjnym przed Radą ds. Przejrzystości, jak i w postępowaniu sądowym przed Centralnym Sądem Administracyjnym i przed Izłą Administracyjną Sądu Krajowego, debata na temat ograniczeń dostępu do

informacji publicznej, mających zastosowanie w tej sprawie, dotyczyła nie tylko kwestii przewidzianej w art. 14 ust. 1 lit. j) LTAIBG – własność intelektualna – ale również kwestii przewidzianych w lit. a) i d) – bezpieczeństwo narodowe i bezpieczeństwo publiczne.

Po drugie, art. 56 ustawy 29/1998 z dnia 13 lipca regulującej jurysdykcję administracyjną (LJCA), stanowiący, że: *„W pozwie i odpowiedzi na pozew należy oddzielnie przedstawić fakty, podstawy prawne i roszczenia, które z nich wynikają, których uzasadnieniem mogą być wszelkie właściwe powody, niezależnie od tego, czy zostały one podniesione przed administracją”*, zezwala stronom na włączenie do postępowania procesowego wszelkich właściwych powodów zaskarżenia lub obrony legalności działania administracyjnego, niezależnie od tego, czy zostały one podniesione w postępowaniu administracyjnym.

Po trzecie, przepis ten jest zgodny z art. 60 ust. 2 LJCA, który pozwala skarżącemu na złożenie wniosku o dopuszczenie dowodów i wskazanie środków dowodowych, o których przeprowadzenie zamierza wnioskować, jeżeli z odpowiedzi na pozew wynikają nowe okoliczności mające znaczenie dla rozstrzygnięcia sporu, w ciągu pięciu dni od dnia doręczenia pozwu, w celu zabezpieczenia jego prawa do obrony.

Podobnie jest w przypadku uprawnienia przyznanego sędziemu lub sądowi do przedstawienia stronom podstaw do wniesienia odwołania lub sprzeciwu, które nie zostały przez nie podniesione, włączając je w ten sposób do debaty procesowej, uprawnienie przewidziane w art. 33 ust. 2 i art. 65 ust. 2 LJCA.

W związku z tym, ogólnie rzecz biorąc, fakt, że strona pozwana w postępowaniu administracyjnym podnosi w swojej odpowiedzi na pozew nowe podstawy sprzeciwu wobec roszczenia strony powodowej, nawet oparte na nowych faktach, nie stanowi naruszenia przepisów proceduralnych przewidzianych w ustawie o jurysdykcji sądowej, ani

w konsekwencji nie narusza prawa do obrony lub skutecznego ochrony sądowej strony skarżącej, ponieważ strony mają w takim przypadku możliwość sformułowania argumentów, które uznają za stosowne, oraz przedstawienia dowodów, które uznają za istotne dla obrony swoich praw i uzasadnionych interesów.

Rozważania te nie tracą na znaczeniu z uwagi na fakt, że CTBG nie uwzględniło lub odrzuciło niektóre z ograniczeń zgłoszonych przez rzecznika praw obywatelskich w odniesieniu do dostępu do informacji publicznej, o które wniosowała fundacja Ciudadana Civio w drodze administracyjnej. Orzeczenie CTBG, które częściowo uwzględniło wniosek o dostęp do informacji złożony przez skarżącą fundację, stanowi akt administracyjny, od którego wniesiono odwołanie a następnie w postępowaniu spornym, w którym kontrola legalności poddana tej jurysdykcji nie może być ograniczona ograniczeniami dostępu do informacji publicznej uwzględnionymi w decyzji administracyjnej i może dotyczyć innych ograniczeń, których wystąpienie zostało odrzucone w postępowaniu administracyjnym.

W tym sensie orzekliśmy w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 26 maja 2011 r. (sygn. akt 5991/2007), FJ 2^o, kiedy to w związku z zarzutem odstępstwa proceduralnego od decyzji administracyjnej, ponieważ decyzja administracyjna została potwierdzona przez sąd na podstawie motywów niezgodnych z motywami podanymi w swoim czasie przez administrację, stwierdziliśmy, że takie odstępstwo *ma miejsce tylko wtedy, „gdy w sądzie powód zgłasza roszczenia, których nie zgłosił w postępowaniu administracyjnym, lub gdy administracja domaga się orzeczenia innego i bardziej dotkliwego niż to, które sama wydała w swojej decyzji”*. Argumentowaliśmy, że jeżeli prawo proceduralne, w interpretacji *„bezpośrednio inspirowanej wolą ustawodawcy wyrażoną w uzasadnieniu ustawy, pozwala stronie powodowej podnosić w postępowaniu argumenty i kwestie, których nie podniosła w postępowaniu administracyjnym, przełamanie tradycyjnej i ograniczonej koncepcji skargi administracyjnej jako instancji wyłącznie rewizyjnej powinno również prowadzić do tego, że w ramach pełnej debaty, jaką powinien stanowić proces, również administracja może poprzeć swoje działania argumentami innymi niż te, które przedstawiła w postępowaniu administracyjnym”*.

W wyroku Sądu Najwyższego z dnia 6 maja 2013 r. (sygn. akt 3953/2010), pkt 4 uzasadnienia, dodajemy, że nie można dostrzec niespójności w orzeczeniu sądowym: „gdy sąd rozstrzyga odwołanie w ramach argumentacji przedstawionej przez strony zarówno w pozwie, jak i w odpowiedzi na pozew, nawet jeśli zarzuty lub argumenty prawne różnią się od tych przedstawionych w postępowaniu administracyjnym, zarówno w celu uzasadnienia niezgodności z prawem decyzji administracyjnej, jak i w celu potwierdzenia jej zgodności z prawem. Jak już stwierdziliśmy w naszym wyroku Sądu Najwyższego, Izba Trzecia, Sekcja Szósta, z dnia 7 lutego 2013 r. (3846/2010) „możliwość rozpatrzenia przez sąd spraw, które nie zostały podniesione w postępowaniu administracyjnym, wynika z przekroczenia charakteru rewizyjnego jurysdykcji administracyjnej, który uniemożliwia podnoszenie przed nią nowych kwestii. W ten sposób, podobnie jak skarżący może oprzeć swoje roszczenie w postępowaniu sądowym na nowych podstawach, innych niż podniesione w postępowaniu administracyjnym, tak również administracja może podnosić nowe argumenty na poparcie legalności działania administracyjnego, nie będąc ściśle związana z powodami, na których oparła decyzję administracyjną. W związku z tym art. 56 ust. 1 ustawy regulującej tę jurysdykcję stanowi, że „w pozwie i odpowiedzi na pozew należy oddzielnie przedstawić fakty, podstawy prawne i roszczenia, które można uzasadnić dowolnymi argumentami, niezależnie od tego, czy zostały one podniesione przed administracją”. Wynika z tego możliwość włączenia do pozwu i odpowiedzi na pozew nowych zarzutów, argumentów lub motywów, o ile nie zmienia to żądania. Wniosek ten jest zgodny z doktryną Trybunału Konstytucyjnego, który wypowiedział się na temat pełnego charakteru jurysdykcji administracyjnej i braku ścisłego powiązania z motywami podniesionymi w postępowaniu administracyjnym, jeśli chce się przestrzegać prawa do skutecznej ochrony sądowej.

Ponadto stwierdziliśmy, że nie narusza to również zakazu pogarszającej reformy, który stanowi część prawa do skutecznej ochrony sądowej (STC 28/2003 z dnia 10 lutego, FJ 3^o), ponieważ ma ona miejsce, gdy strona wnosząca odwołanie, na mocy własnego odwołania, doświadcza pogorszenia lub zaostżenia sytuacji prawnej stworzonej lub ogłoszonej w zaskarżonej decyzji, tak że wynik orzeczenia sądowego rozstrzygającego odwołanie ma skutek przeciwny do zamierzonego przez stronę wnoszącą odwołanie, którym było właśnie zniesienie lub zmniejszenie obciążenia wynikającego z zaskarżonego orzeczenia” [zob. STS z dnia 11 marca 2016 r. (rec. 2242/2014), FJ 1^o]. W związku z tym „ustalenie, czy istnieje reformatio in peius, należy dokonać poprzez porównanie treści decyzji administracyjnej i wyroku, a nie ich uzasadnień” [zob. STS z dnia 26 maja 2011 r. (rec. 5991/2007), FJ 2^o], tak więc: „nie ma reformatio in peius, gdy wyrok sądowy potwierdza zaskarżoną decyzję administracyjną bez zmiany

poprzedniej sytuacji skarżącego w odniesieniu do dochodzonego roszczenia”, jak ma to miejsce w niniejszej sprawie, w wyniku czego „nie można uznać, że wyrok potwierdzający decyzję administracyjną pogarsza sytuację prawną, w jakiej strona ta znajdowała się przed wniesieniem odwołania. Fakt, że w wyroku zastosowano argumentację inną niż ta, którą zastosowała [administracja], aby dojść do tego samego rozwiązania, nie zmienia faktu, że jego roszczenie odszkodowawcze zostało odrzucone zarówno na drodze administracyjnej, jak i sądowej, w związku z czym jego sytuacja nie uległa pogorszeniu” [zob. STS z dnia 6 maja 2013 r. (rec. 3953/2010), FJ 3º].

W związku z powyższym i przechodząc do konkretnego przypadku, który nas zajmuje, Izba stwierdza, wbrew twierdzeniom fundacji wnoszącej odwołanie, że nie ma żadnych przeszkód, aby debata sądowa na temat ograniczeń mających zastosowanie do prawa dostępu do informacji publicznej dotyczyła tych, które zostały odrzucone w zaskarżonej decyzji administracyjnej, oraz tych, które zostały włączone do sporu sądowego przez administrację pozwaną w postępowaniu przed sądem pierwszej instancji, podkreślając w tym względzie, że sprzeciw Państwowej Rady Prawnego wobec skargi kasacyjnej nie wprowadza do debaty procesowej ewentualnego istnienia ograniczeń dostępu do informacji publicznej, które nie zostały wcześniej podniesione na drodze administracyjnej i/lub sądowej.

W związku z powyższym Izba uważa, że podniesienie w postępowaniu sądowym – w pierwszej instancji – kwestii ograniczeń prawnych dostępu do informacji publicznej, które nie zostały uwzględnione przez organ administracyjny, który wydał zaskarżoną decyzję administracyjną – Radę ds. Przejrzystości i Dobrego Zarządzania – w żaden sposób nie narusza prawa do obrony strony skarżącej.

W związku z tym nie jest właściwe ograniczanie, jak domaga się skarżąca fundacja, debaty kasacyjnej do ograniczenia dostępu przewidzianego w art. 14.1.j) – własność intelektualna – LTAIBG, która będzie musiała również dotyczyć pozostałych ograniczeń, których dotyczy zarzut wniesiony przez prokuratora w postępowaniu sądowym, powtórzony w niniejszym odwołaniu kasacyjnym.

PO SZÓSTE. Prawo dostępu do informacji publicznej w odniesieniu do systemów lub aplikacji informatycznych administracji publicznej.

Rozstrzygając kwestie podniesione w skardze kasacyjnej, Izba ta musi opierać się na poniższych rozważaniach dotyczących konstytucyjnego i prawnego kształtu prawa dostępu do informacji publicznej oraz jego ograniczeń, w dużej mierze zaczerpniętych z doktryny konstytucyjnej naszego orzecznictwa, z uwzględnieniem specyfiki wynikającej z faktu, że przedmiotem sporu jest aplikacja komputerowa służąca do automatycznego podejmowania decyzji przez administrację publiczną, oraz wyjątkowości polegającej na tym, że ma ona na celu uznanie praw socjalnych.

A/ Konstytucyjna struktura prawa dostępu do informacji publicznej.

1.- Uwagi ogólne.

Prawo dostępu do informacji publicznej jest uznane przede wszystkim w art. 105 lit. b) hiszpańskiej konstytucji, który nie tylko zawiera obiektywną zasadę kierującą działaniami administracji publicznej, wynikającą z wymogów demokracji i przejrzystości, ale także subiektywne prawo osób, które mogą je wykonywać wobec administracji, z podmiotami, przedmiotem i ograniczeniami określonymi w samym przepisie konstytucyjnym (*zob.* STC 164/2021 z dnia 4 października, FJ 3°).

Prawo subiektywne, które, jak zauważyliśmy, nie jest uznawane za prawo podstawowe ze względu na jego charakterystykę i systematyczne umiejscowienie w Konstytucji [*zob.* SSTs z dnia 7 lutego 2023 r. (rec. 8005/2021), FJ 5°; z dnia 21 kwietnia 2023 r. (rec. 350/2022), FJ 3°; oraz z dnia 29 maja 2023 r. (rec. 373/2022), FJ 3°], stanowi prawo konstytucyjne o własnej i skutecznej treści, którego nie mogą ignorować ani ustawodawca, ani organ stosujący normę [*vid.* STC 18/1981 z dnia 8 czerwca, FJ

5º, oraz STS z dnia 6 czerwca 2005 r. (rec. 68/2002), FJ 6º], którego wykonywania nie można odroczyć ani poddać mediacji poprzez odesłanie do wykonywania czynności procesowych (zob. STC 164/2021 z dnia 4 października, FJ 3º) i które jest ściśle związane z pełną skutecznością innych zasad i praw konstytucyjnych.

W rzeczywistości konstytucyjne uznanie tego prawa odzwierciedla koncepcję informacji znajdującej się w rękach władzy publicznej zgodnie z zasadami właściwymi dla państwa demokratycznego, w zakresie, w jakim dostęp do archiwów i rejestrów publicznych oznacza prawo obywateli do uczestnictwa i ułatwia krytykę władzy, oraz zgodnie z zasadami państwa prawa, w zakresie, w jakim dostęp ten stanowi pośrednią procedurę kontroli podporządkowania się administracji prawu i umożliwia skuteczniejszą kontrolę jej działań przez sądy administracyjne [zob. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 30 marca 1999 r. (sygn. akt 6563/1994) i z dnia 16 grudnia 2011 r. (sygn. akt 4607/2009)].

Równoległe orzecznictwo konstytucyjne uznaje to, wraz z innymi postanowieniami Karty Magna (art. 9.2, 23.1, 27 ust. 5 i 7, 48, 125 i 129 CE), za jeden z różnych przejawów, które tekst konstytucji uwzględnia w odniesieniu do zjawiska uczestnictwa obywateli w dzisiejszych demokracjach i na które szczególnie wrażliwy był nasz konstytucjonista (zob. SSTC 119/1995 z dnia 17 lipca, FJ 4º, oraz 175/2021 z dnia 25 października, FJ 4º).

W rzeczywistości prawo dostępu do informacji publicznej wykracza poza swój charakter obiektywnej zasady przewodniej działania administracji publicznej, stanowiąc prawo konstytucyjne, które można egzekwować jako prawo podmiotowe wobec administracji, wynikające z wymogów demokracji i przejrzystości oraz nierozzerwalnie związane z demokratycznym państwem prawa, o którym mowa w art. 1 naszej Konstytucji.

Ponadto jest to również subiektywne prawo konstytucyjne, które jest ściśle związane z prawami podstawowymi i wolnościami publicznymi, ponieważ jego wykonywanie może warunkować pełną skuteczność tych praw, takich jak prawo do udziału w życiu politycznym (art. 23 CE), prawo do wolności informacji (art. 20 CE) i prawo do skutecznej ochrony sądowej (art. 24 CE). Ścisły związek ten można również dostrzec w zasadzie legalności, która znajduje odzwierciedlenie w podporządkowaniu administracji publicznej prawu i jego przestrzeganiu oraz w jej ochronie poprzez kontrolę sprawowaną przez sądy nad jej działaniami, ponieważ sprzyja to skutecznej kontroli przez sądy administracyjne.

W zakresie prawa międzynarodowego, które stanowi wytyczną interpretacyjną zgodnie z art. 10 ust. 2 WE, na uwagę zasługuje zarówno wyraźne uznanie prawa dostępu do informacji publicznej za prawo podstawowe samo w sobie, co ma miejsce w art. 42 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, w którym stanowi się, że: *„Każdy obywatel Unii oraz każda osoba fizyczna lub prawna mająca miejsce zamieszkania lub siedzibę w państwie członkowskim ma prawo dostępu do dokumentów instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii, niezależnie od ich formy”*, jak również powiązanie i instrumentalne rozumienie prawa do wolności wypowiedzi i informacji, jak ma to miejsce w przypadku art. 19 ust. 2 Międzynarodowego paktu praw obywatelskich i politycznych, sporządzonego w Nowym Jorku w dniu 19 grudnia 1966 r., zgodnie z uwagą ogólną CCPR/C/GC/34 Komitetu Praw Człowieka Organizacji Narodów Zjednoczonych, ponieważ przepis ten, uznający prawo do wolności wypowiedzi, *„określa prawo dostępu do informacji będących w posiadaniu organów publicznych”* (zob. pkt 18), oraz z art. 10 europejskiej konwencji praw człowieka, który uznaje prawo do wolności wypowiedzi, zgodnie z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, które je interpretuje, do którego odniesiemy się w dalszej części.

2.- Uwagi dotyczące zautomatyzowanej działalności administracji publicznej: zasada przejrzystości algorytmicznej.

W oparciu o tę konstytucyjną i orzeczniczą konfigurację, którą właśnie wskazaliśmy i którą omówimy bardziej szczegółowo w dalszej części, musimy zająć się interpretacją i stosowaniem przepisów prawnych dotyczących prawa dostępu do informacji publicznej, zwracając szczególną uwagę na nowatorskie i złożone niuanse, jakie rodzi problem poruszony w niniejszym odwołaniu, dotyczące zautomatyzowanej działalności administracji za pośrednictwem aplikacji komputerowych, ponieważ, jak wielokrotnie wskazywał Trybunał Konstytucyjny, „[b]iorąc pod uwagę, że nasza konstytucja nie gwarantuje praw czysto teoretycznych lub iluzorycznych, ale rzeczywistych i skutecznych (STC 12/1994 z dnia 17 stycznia, FJ 6), konieczne jest zapewnienie ich ochrony nie tylko przed tradycyjnymi ingerencjami, ale także przed zagrożeniami, które mogą pojawić się w społeczeństwie zaawansowanym technologicznie” (zob. STC 16/2004 z dnia 23 lutego, FJ 3^o).

Przedstawiona przez nas konfiguracja prawa dostępu do informacji publicznej nabiera szczególnego znaczenia w obliczu zagrożeń związanych z wykorzystaniem nowych technologii w wykonywaniu uprawnień publicznych lub świadczeniu usług publicznych, jak ma to miejsce w przypadku stosowania komputerowych systemów automatycznego podejmowania decyzji w działalności administracji publicznej, zwłaszcza gdy, jak ma to miejsce w niniejszej sprawie, mają one na celu uznanie subiektywnych praw obywateli, a tym bardziej gdy chodzi o prawa o charakterze społecznym, przysługujące obywatelom znajdującym się w najbardziej niekorzystnej sytuacji lub wymagającym ochrony.

Oczywiście nie ma wątpliwości, że administracja publiczna powinna korzystać z automatycznych systemów podejmowania decyzji, żeby skutecznie wykonywać swoje zadania i dobrze świadczyć usługi publiczne. Ale to musi wiązać się z wymogiem przejrzystości procesów informatycznych stosowanych w tych działaniach, żeby obywatele mieli dostęp do informacji potrzebnych do

ich zrozumienie i poznanie podstawowych cech ich funkcjonowania, co może wymagać dostępu do ich kodu źródłowego.

W związku z automatyczną działalnością administracyjną pojawia się tzw. zasada „przejrzystości algorytmicznej”, która nakłada na administrację publiczną obowiązek informowania społeczeństwa w celu ułatwienia obywatelom, w mniejszym lub większym stopniu, dostępu do podstawowych cech algorytmów stosowanych w procesie podejmowania decyzji lub ich kodu źródłowego, jako przejaw zasady przejrzystości, zapisanej w konstytucji (art. 105.b) WE).

W ścisłym związku z tą zasadą pojawia się pojęcie o szerszym znaczeniu: „demokracja cyfrowa lub elektroniczna”. Powstało ono w wyniku wykorzystania technologii cyfrowych przez rządy i obywateli, a jego rozwój ma na celu wzmocnienie tradycyjnych praktyk demokratycznych. Demokracja cyfrowa jest nie tylko technologicznym rozszerzeniem demokracji przedstawicielskiej, ale także wynikiem prawdziwej transformacji strukturalnej w demokratycznym funkcjonowaniu władz publicznych, charakteryzującej się przestrzeganiem zasad przejrzystości, uczestnictwa i odpowiedzialności w środowisku cyfrowym, gdzie dostęp do informacji publicznych i przejrzystość algorytmiczna odgrywają zasadniczą rolę w jej zapewnieniu. W tym nowym cyfrowym kontekście demokratycznym organy władzy publicznej mają między innymi obowiązek wyjaśnienia w zrozumiały sposób działania algorytmów wykorzystywanych w podejmowaniu decyzji mających wpływ na obywateli, aby umożliwić im poznanie, kontrolowanie i uczestnictwo w zarządzaniu publicznym.

Zanim przejdziemy dalej, aby ułatwić analizę tej kwestii, warto przybliżyć te nie zawsze łatwe do zrozumienia pojęcia techniczne, przedstawiając ich podstawowe cechy. Zobaczmy:

1.- Zautomatyzowane działania administracyjne należy rozumieć jako „wszelkie czynności lub działania wykonywane w całości za pomocą środków

elektronicznych przez administrację publiczną w ramach postępowania administracyjnego, w którym nie brał bezpośredniego udziału pracownik publiczny”, zgodnie z definicją zawartą w art. 41.1 ustawy 40/2015 z dnia 1 października o systemie prawnym sektora publicznego.

2.- Algorytmy wbudowane w aplikacje lub programy komputerowe, zgodnie ze Słownikiem Królewskiej Akademii Hiszpańskiej, to „uporządkowany i skończony zbiór operacji, który pozwala znaleźć rozwiązanie problemu”, czyli skończona grupa operacji zorganizowanych w logiczny i uporządkowany sposób, które pozwalają osiągnąć rozwiązanie określonego problemu lub wykonać określone zadanie za pomocą komputera. Działają one więc na podstawie łańcucha wcześniej ustalonych instrukcji, które określają kolejność określonych zaprogramowanych kroków, aż do osiągnięcia zamierzonego rezultatu.

3.- Kod źródłowy algorytmu wyraża te operacje opisane w języku programowania, to znaczy jest konkretnym tłumaczeniem algorytmu na język programowania, który może być zrozumiany i wykonywany przez komputer. Stanowi więc pisemną reprezentację algorytmu w języku programowania, bez uszczerbku dla tego, że opisane w ten sposób operacje mogą być przetłumaczone na język ludzki.

Innymi słowy, używając słów Rady ds. Przejrzystości, kod źródłowy to plik lub zbiór plików zawierających zestaw bardzo precyzyjnych instrukcji opartych na języku programowania, który służy do kompilacji różnych programów komputerowych, które go wykorzystują i mogą być wykonywane bez większych problemów.

B/ Regulacje prawne dotyczące prawa dostępu do informacji publicznej i jego ograniczeń. Szczególne odniesienie do zautomatyzowanych działań administracji publicznej.

Obecny rozwój prawny prawa dostępu do informacji publicznej, zgodnie z art. 105 lit. b) TWE, zawarty jest w art. 12–24 ustawy 19/2013 z dnia 9 grudnia o przejrzystości, dostępie do informacji publicznej i dobrym zarządzaniu (LTAIBG), która stanowi podstawowe przepisy regulujące tę kwestię, uzupełniając jednocześnie pozostałe przepisy i ustępując miejsca, działając w tym przypadku jako przepis uzupełniający, gdy inny przepis prawny ustanowił własny i szczegółowy system prawny dostępu do informacji, zgodnie z postanowieniami pierwszego przepisu dodatkowego, ustęp drugi, ustawy LTAIBG (zob. STS z dnia 25 stycznia 2021 r. (rec. 6387/2019), FJ 4^o.5).

Artykuł 12 ustawy LTAIBG uznaje prawo wszystkich osób do dostępu do informacji publicznej, rozumianej zgodnie z art. 13 jako *„treści lub dokumenty, niezależnie od ich formatu lub nośnika, które znajdują się w posiadaniu któregośkolwiek z podmiotów objętych zakresem stosowania niniejszego tytułu i które zostały opracowane lub nabyte w ramach wykonywania ich funkcji”*. Podkreśliliśmy, że subiektywne ograniczenie tego prawa jest określone w ustawie w bardzo szerokich kategoriach, uznając „wszystkie osoby” bez większych rozróżnień (zob. STS z dnia 25 marca 2021 r. (rec. 2578/2020), FJ 3^o.4), bez konieczności uzasadniania wniosku (zob. STS z dnia 12 listopada 2020 r. (rec. 5239/2019), FJ 4^o.7) i bez możliwości wykluczenia wniosków o dostęp ze względu na prywatny interes, który je motywuje (zob. STS z dnia 2 czerwca 2022 r. (rec. 4116/2020), FJ 2^o.1).

Nie oznacza to, że jest to prawo nieograniczone lub absolutne, ale może być ograniczone wyłącznie z powodów określonych w przepisach prawa zawartych w art. 14 i 15 LTAIBG (zob. STC 164/2021 z dnia 4 października, FJ 3^o).

Pierwsza z wymienionych zasad zawiera szczegółowy wykaz ograniczeń prawa dostępu, których celem jest ochrona interesów wymienionych w tym artykule, a mianowicie: a) bezpieczeństwo narodowe, b) obrona, c) stosunki zagraniczne, d) bezpieczeństwo publiczne, e) zapobieganie, dochodzenie i

karania przestępstw kryminalnych, administracyjnych lub dyscyplinarnych, f) równość stron w postępowaniach sądowych i skuteczna ochrona sądowa, g) funkcje administracyjne, nadzorcze, inspekcyjne i kontrolne, h) interesy gospodarcze i handlowe, i) polityka gospodarcza i monetarna, j) tajemnica zawodowa oraz własność intelektualna i przemysłowa, k) gwarancja poufności lub tajemnicy wymaganej w procesach decyzyjnych oraz l) ochrona środowiska.

W art. 14 ust. 2 LTAIBG określono, że stosowanie tych ograniczeń, w stosownych przypadkach, musi być uzasadnione i proporcjonalne do celu i zamierzonej ochrony, z uwzględnieniem okoliczności konkretnej sprawy, a w szczególności istnienia nadrzędnego interesu publicznego lub prywatnego, który uzasadnia dostęp. Wynika z tego, jak mieliśmy okazję wyjaśnić, że ograniczenia przewidziane w tym przepisie nie stanowią podstawy do wyłączenia (*zob.* STS z dnia 16 grudnia 2019 r. (rec. 316/2018), FJ 4^o.C), a ocena ich wystąpienia nie leży w gestii administracji (*zob.* STS z dnia 29 maja 2023 r. (rec. 373/2022), FJ 4^o), ani nie można ich stosować w sposób ogólny, ale wymagają one wyważenia interesów, które są w grze, z jednej strony dostępu do informacji publicznej, a z drugiej strony interesu chronionego przez dane ograniczenie (*zob.* STS z dnia 25 stycznia 2021 r. (rec. 6387/2019), FJ 4^o.8), przy czym wspomniane ograniczenia należy interpretować w sposób restrykcyjny, aby nie naruszać prawa dostępu, regulowanego w sposób szeroki w ustawie (*zob.* STS z dnia 8 kwietnia 2024 r. (rec. 681/2022), FJ 4^o).

Zasada dobrej administracji prowadzi również do szerokiej i ekspansywnej interpretacji tego prawa konstytucyjnego, co pociąga za sobą restrykcyjną interpretację ograniczeń dostępu do informacji publicznej, niezależnie od tego, czy wymagane jest ich uzasadnione i proporcjonalne stosowanie, co omówimy poniżej.

Zasada ta została omówiona w naszym wyroku z dnia 30 kwietnia 2025 r. (sygn. akt 1100/2022) w sposób, który podsumowujemy poniżej.

Wynika to z art. 9.3 – ogłaszającego konstytucyjną gwarancję zakazu arbitralności władz publicznych – 103 – administracja publiczna służy obiektywnie interesom ogólnym i działa zgodnie z zasadami skuteczności, hierarchii, decentralizacji, dekoncentracji i koordynacji, w pełnym poszanowaniu prawa i przepisów – oraz 106 CE – sądy kontrolują legalność działań administracyjnych, a także ich zgodność z celami, które je uzasadniają.

Te konstytucyjne mandaty znajdują odzwierciedlenie w art. 3.1 ustawy 40/2015 z dnia 1 października o systemie prawnym sektora publicznego, zgodnie z którym administracja publiczna służy obiektywnie interesom ogólnym i działa zgodnie z zasadami skuteczności, hierarchii, decentralizacji, dekoncentracji i koordynacji, przy pełnym poszanowaniu Konstytucji, prawa i przepisów, a także musi przestrzegać w swoich działaniach i relacjach między innymi zasad dobrej wiary, uzasadnionego zaufania i lojalności instytucjonalnej.

Ponadto art. 41 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, ogłoszonej przez Parlament Europejski, Radę Unii Europejskiej i Komisję Europejską w dniu 7 grudnia 2000 r. w Nicei (Dz.U. UE nr 83 z dnia 30 marca 2010 r.), uznał prawo do dobrej administracji za jedno z podstawowych praw Unii Europejskiej.

Wreszcie zasada dobrej administracji była przedmiotem orzecznictwa w różnych wyrokach tej Izby Sądu Najwyższego, z których wyróżniamy wyrok nr 1752/2022 z dnia 23 grudnia 2022 r. (Rec. 1763/2021), w którym przytoczono wiele innych precedensów orzeczniczych, w których podkreśliliśmy jej skuteczność w zakresie, w jakim wynika z niej szereg skutecznie realizowanych praw obywateli, i wskazaliśmy, że nie jest to zatem jedynie pusta formuła, ale wymóg nakładany na administrację publiczną, tak aby wspomnianym prawom towarzyszył odpowiedni wykaz obowiązków, których wypełnienie można od niej wymagać,

wśród których znajdują się oczywiście przejrzystość i dostęp do informacji publicznej.

W ramach szerokiego uznania prawa dostępu art. 16 ustawy LTAIBG przewiduje częściowy dostęp do informacji, gdy ma zastosowanie którekolwiek z ograniczeń określonych w poprzednim art. 14, ale nie dotyczy to całości informacji, chyba że skutkowałyby to zniekształceniem informacji lub pozbawieniem jej sensu.

Z kolei art. 15 ustawy LTAIBG przewiduje szereg innych ograniczeń wynikających z ochrony danych osobowych, które mogą być zawarte w żądanych informacjach, rozróżniając przypadki, w których chodzi o dane szczególnie chronione (ust. 1), dane identyfikacyjne związane z organizacją, funkcjonowaniem lub działalnością organu (ust. 2) oraz dane osobowe niepodlegające szczególnej ochronie (ust. 3), oraz przewidując szczegółowe zasady dla każdego z nich, chyba że dokonano uprzedniego oddzielenia danych osobowych uniemożliwiającego identyfikację osób, których dotyczą (ust. 4), w którym to przypadku ograniczenia te nie mają zastosowania.

W odniesieniu do rozpatrywanej sprawy nie ulega wątpliwości, że aplikacje lub programy komputerowe – oprogramowanie – podlegają zakresowi materialnemu stosowania LTAIBG, ponieważ stanowią one informacje publiczne w tym zakresie, przy czym nie ma znaczenia, jakie są ich cechy techniczne (format) lub materiał, na którym są zapisane (nośnik), co nie budzi kontrowersji.

Jak już stwierdziliśmy, gdy administracja publiczna korzysta z komputerowych systemów automatycznego podejmowania decyzji w ramach wykonywania uprawnień publicznych, mających wpływ na prawa obywateli, dostęp do ich kodu źródłowego jest jednym z mechanizmów gwarantujących przejrzystość algorytmów, której wymaga pełne wykonywanie prawa do informacji publicznej.

Jednakże należy uznać, że zezwolenie na taki dostęp może wiązać się z ryzykiem dla innych praw lub interesów zasługujących na ochronę, które należy rozważyć i wyważyć w ramach prawnych ograniczeń prawa dostępu do informacji publicznej, maksymalizując ten dostęp.

W ramach tej oceny praw i interesów nie można lekceważyć zagrożeń dla bezpieczeństwa, jakie może stwarzać dostęp osób trzecich do kodu źródłowego algorytmu systemu informatycznego ze względu na związane z nim słabe punkty. Nie można jednak pominąć faktu, że zagrożenia te można zazwyczaj przewidzieć, co umożliwia zaprojektowanie aplikacji lub programu komputerowego w sposób wzmacniający bezpieczeństwo systemu, a tym samym minimalizujący te zagrożenia.

Z drugiej strony, interpretacja i wyważenie ograniczeń prawa dostępu do informacji publicznej, w szczególności w odniesieniu do aplikacji komputerowej służącej do automatycznego podejmowania decyzji, które niniejsza Izba przeprowadzi poniżej, jest uzależnione od faktu, że takie zautomatyzowane działanie służy jako podstawa do uznania lub odmowy praw społecznych, dając wynik pozytywny lub negatywny, bez ujawniania przyczyn takiego wyniku.

Ponadto w takich przypadkach przejrzystość aplikacji komputerowych lub procesu technologicznego stosowanego przez system informatyczny nabiera szczególnego znaczenia dla zapewnienia odpowiedniej kontroli zarządzania publicznego, dostarczając obywatelom informacji niezbędnych do zrozumienia procesu podejmowania decyzji, a także do sprawdzenia jego zgodności z normami, których stosowanie powinno regulować jego funkcjonowanie.

Po przedstawieniu powyższych ogólnych uwag możemy przystąpić do rozważenia interesów związanych z podnoszonymi ograniczeniami dostępu do informacji publicznej.

SIÓDMY.- Stanowisko Izby w sprawie oceny ograniczenia dostępu do żądanych informacji publicznych, wynikającego z prawa własności intelektualnej określonego w art. 14 ust. 1 lit. j) ustawy 19/2013 z dnia 9 grudnia o przejrzystości, dostępie do informacji publicznych i dobrym zarządzaniu.

Strona skarżąca utrzymuje, że ograniczenie określone w art. 14.1.j) ustawy LTAIBG, po pierwsze, na podstawie zastosowania art. 13 dekretu królewskiego z mocą ustawy 1/1996 z dnia 12 kwietnia, zatwierdzającego tekst ujednolicony ustawy o własności intelektualnej (TRLPI). Przepis ten stanowi, co następuje:

„Przedmiotem własności intelektualnej nie są przepisy ustawowe lub wykonawcze i odpowiadające im projekty, orzeczenia organów sądowych oraz akty, porozumienia, uchwały i opinie organów publicznych, a także oficjalne tłumaczenia wszystkich powyższych tekstów”.

Rzecznik Państwa ma rację, twierdząc, że aplikacja BOSCO nie ma charakteru aktu administracyjnego ani przepisu ogólnego o charakterze regulacyjnym, ponieważ jest to aplikacja służąca przedsiębiorstwom zajmującym się sprzedażą energii elektrycznej do sprawdzania, czy konsument spełnia wymogi przewidziane w przepisach ustawowych i wykonawczych, aby zostać uznany za konsumenta wrażliwego.

Tak, aplikacja BOSCO jest programem komputerowym, zaliczanym konkretnie do dzieł podlegających ochronie prawem autorskim (art. 10.1.i) oraz art. 95 i następane TRLPI). Jego kod źródłowy jest wyraźnie chroniony prawem autorskim w zakresie, w jakim stanowi formę wyrazu programu komputerowego, zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, w interpretacji art. 1 dyrektywy 2009/24/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie ochrony prawnej programów komputerowych oraz jej precedensów (zob. wyrok TSUE z dnia 22 grudnia 2010 r. (sprawa C-393/09), pkt 34 i 35; z dnia 6 października 2021 r.

(sprawa C-13/20), pkt 35 i 36; oraz z dnia 17 października 2024 r. (C-159/23), pkt 37 i 38).

Po tym stwierdzeniu i przed przejściem dalej należy pokrótce przedstawić cechy i działanie aplikacji komputerowej BOSCO.

1.- Cechy i działanie aplikacji BOSCO.

Jest to aplikacja telematyczna, uruchomiona na mocy uchwały Sekretarza Stanu ds. Energii z dnia 15 listopada 2017 r., która umożliwia sprzedawcy energii sprawdzenie, czy wnioskodawca ubiegający się o bon socjalny spełnia wymagania, aby zostać uznanym za konsumenta znajdującego się w trudnej sytuacji.

Stanowi ona system informacyjny, którego zadaniem było zapewnienie ówczesnemu Ministerstwu Energii, Turystyki i Agendy Cyfrowej narzędzia do sprawdzania spełnienia warunków przyznania bonu społecznego konsumentom znajdującym się w trudnej sytuacji. Aby wypełnić tę misję, umożliwia on sprzedawcom odniesienia sprawdzanie warunków spełnienia przez konsumentów warunków przyznania bonu społecznego i przeprowadza tę weryfikację w bezpieczny i zautomatyzowany sposób, bez umożliwiania im dostępu do określonych danych konsumentów.

W związku z tym aplikacja BOSCO, jak wynika z powyższych przepisów dotyczących bonu socjalnego, jest narzędziem informatycznym – platforma informatyczna dostępna w siedzibie elektronicznej ministerstwa – które muszą być wykorzystywane przez przedsiębiorstwa zajmujące się sprzedażą energii elektrycznej w celu ustalenia, którzy konsumenci spośród wnioskodawców ubiegających się o bon socjalny spełniają wymogi przewidziane w przepisach ustawowych i wykonawczych, aby zostać uznani za konsumentów znajdujących się w trudnej sytuacji lub konsumentów znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji i w związku z tym otrzymać bon socjalny.

Przedsiębiorstwa te, zgodnie z rozporządzeniem ETU/943/2017 z dnia 6 października, które określa między innymi sposób działania COR w zakresie korzystania z aplikacji komputerowej, ograniczają się do wprowadzenia do aplikacji telematycznej danych dotyczących konsumenta i, w stosownych przypadkach, członków gospodarstwa domowego zgłoszonych przez niego, po usunięciu ewentualnych błędów lub sprzeczności stwierdzonych w dokumentacji dostarczonej przez konsumenta, a następnie zaimplementowana aplikacja umożliwia wyświetlenie wyników przeprowadzonych przez nią kontroli, zarówno w odniesieniu do statusu konsumenta wrażliwego, jak i konsumenta szczególnie wrażliwego (art. 6).

W ten sposób wykorzystanie aplikacji BOSCO przez przedsiębiorstwa handlowe pozwala w sposób zautomatyzowany ustalić, czy dany konsument ma prawo do bonu społecznego, a jeśli dany konsument nie zgadza się z wynikiem operacji telematycznej, może złożyć skargę do odpowiednich służb konsumenckich, na warunkach określonych w przepisach dotyczących ochrony konsumentów, zgodnie z art. 8 dekretu królewskiego 897/2017 z dnia 6 października.

W rzeczywistości, po wprowadzeniu danych do systemu BOSCO przez referencyjnych sprzedawców energii elektrycznej (COR), system ten działa automatycznie i wydaje wynik w powyższym rozumieniu (zielona flaga lub czerwona flaga), który określa, czy konsument, który złożył wniosek, będzie beneficjentem bonu społecznego, ponieważ COR ograniczają się do sprawdzenia wydanego wyniku, który muszą zastosować, i przekazania go wnioskodawcy.

Warto tutaj podkreślić, że w decyzji AEPD z dnia 6 listopada 2024 r. (nr ref. PS-00324-2023) kwalifikuje program BOSCO jako indywidualną decyzję automatyczną, o której mowa w art. 22 ust. 1 RODO, uznając, że nie jest to zwykłe narzędzie konsultacyjne, ale narzędzie podejmujące decyzję o tym, czy złożony wniosek o bon socjalny spełnia wymogi przewidziane w przepisach, aby wnioskodawca został uznany za konsumenta wrażliwego w różnych stopniach, co ma oczywisty

wpływ na prawa obywateli w zakresie konkretnych skutków przepisów dotyczących ochrony danych.

2.- Wyważenie sprzecznych interesów: granice własności intelektualnej.

Po przedstawieniu charakteru i funkcjonowania systemu BOSCO należy zaznaczyć, że sama strona wnosząca odwołanie przyznała podczas publicznej rozprawy, że do spornego programu komputerowego ma zastosowanie prawo autorskie, co było kwestią sporną, co zwalnia nas z konieczności dalszych rozważań w tej sprawie.

Biorąc pod uwagę fakt, że administracja państwowa posiada prawa własności intelektualnej do aplikacji BOSCO, Izba musi rozstrzygnąć, czy w konkretnych okolicznościach sprawy ograniczenie dostępu do informacji publicznej, przewidziane w art. 14 ust. 1 lit. j) LTAIBG – prawa własności intelektualnej – uzasadnia odmowę dostępu do kodu źródłowego, o który wniosowała fundacja będąca stroną skarżącą.

W tym względzie należy przypomnieć, zgodnie z naszym orzecznictwem, że choć prawo dostępu do informacji publicznej nie jest nieograniczone ani absolutne, ponieważ podlega ograniczeniom zawartym w art. 14 i 15 LTAIBG, nie mniej jednak ograniczenia te muszą być stosowane w sposób uzasadniony i proporcjonalny, zgodnie z art. 14.2 LTAIBG, poprzez odpowiednie wyważenie interesów, które są przedmiotem sporu, z jednej strony dostępu do informacji publicznej, a z drugiej strony interesu chronionego przez dane ograniczenie, z uwzględnieniem konkretnych okoliczności sprawy.

Należy również pamiętać, jak już argumentowaliśmy, że przyczyny niedopuszczalności i ograniczenia prawa dostępu przewidziane w LTAIBG należy interpretować w sposób restrykcyjny.

Innymi słowy, istnienie prawa podmiotowego lub uzasadnionego interesu do powołania się na ograniczenie przewidziane w LTAIBG nie oznacza automatycznie odmowy dostępu do informacji publicznej, należy bowiem rozważyć konkretną szkodę dla tej informacji i dokonać należytej oceny interesów, przy założeniu, że ograniczenia przewidziane w LTAIBG należy interpretować w sposób restrykcyjny i wychodząc z założenia, że prawo dostępu do informacji jest uregulowane w naszym porządku prawnym w sposób szeroki, tak że dopuszczalne są tylko ograniczenia uzasadnione i proporcjonalne.

W związku z powyższym, nawet uznając za stosowne ograniczenie zawarte w art. 14.1.j) LTAIBG – własność intelektualna – dochodzimy do wstępnego wniosku: sam fakt ryzyka ewentualnych szkód dla administracji będącej właścicielem praw własności intelektualnej w związku z nieuprawnionym wykorzystaniem lub eksploatacją tych praw w wyniku dostępu do informacji publicznej nie stanowi sam w sobie podstawy do wyłączenia prawa dostępu, ponieważ nie ma on znaczenia niezbędnego do zastosowania takiego ograniczenia. Po potwierdzeniu zastosowania tego ograniczenia, jego skuteczność w zakresie utrudniania dostępu będzie zależała od wyważenia konkurujących interesów oraz od tego, czy jest ono uzasadnione i proporcjonalne do jego przedmiotu i celu ochrony.

Odnosząc się do wyważenia interesów i koncentrując się na interesie uzasadniającym dostęp w niniejszej sprawie, wskazujemy, że strona skarżąca konkretyzuje go jako interes publiczny w uzyskaniu dostępu do kodu źródłowego aplikacji BOSCO w celu poznania sposobu podejmowania decyzji o przyznaniu lub odmowie przyznania bonu społecznego oraz sprawdzenia, czy w decyzji tej nie ma błędów. Interes ten wiąże się z prawem do pewności prawnej (art. 9 ust. 3 WE) osób podlegających administracji, ponieważ aplikacja BOSCO jest wykorzystywana do uznawania praw konsumentów.

Strona ta twierdzi, że bez dostępu do kodu źródłowego niemożliwe lub przynajmniej niezwykle trudne jest uzyskanie informacji na temat parametrów stosowanych do uznania tych praw, co ma szczególne znaczenie ze względu na fakt, że program BOSCO nie przewiduje żadnej interwencji administracji w procesie uznawania statusu prawnego konsumenta znajdującego się w trudnej sytuacji, lecz to sam program podejmuje decyzję. Refleksja ta łączy się z twierdzeniem, że wykryto błędy w odmowie przyznania tego statusu wdowom oraz w wymogu uzyskania świadomej zgody w przypadku rodzin wielodzietnych, co nie jest przewidziane w przepisach.

Aplikacja BOSCO, której cechy i działanie zostały szeroko omówione, zawiera algorytm lub kod źródłowy, który ma być tłumaczeniem na język komputerowy przepisów regulujących wymagania, które muszą spełnić konsumenci, aby uzyskać prawo do bonu społecznego z tytułu posiadania statusu prawnego konsumenta znajdującego się w trudnej sytuacji. Kod źródłowy służy jako wsparcie dla aplikacji telematycznej i umożliwia sprzedawcy referencyjnemu (COR) sprawdzenie, czy wnioskodawca ubiegający się o bon socjalny spełnia wymagania, aby zostać uznanym za konsumenta wrażliwego.

W tym kontekście należy zauważyć, że ulga socjalna, która polega na obniżeniu rachunku za energię elektryczną, jest jednym ze środków przewidzianych w ustawie 24/2013 z dnia 26 grudnia o sektorze energetycznym (art. 45 i 45 bis) w celu ochrony wrażliwych konsumentów i zwalczania ubóstwa energetycznego.

W związku z powyższym Izba uznaje za istotne cechy i funkcję przypisywaną aplikacji BOSCO, a także cel, któremu służy, przy ocenie znaczenia publicznego informacji, do których dostępu ubiega się Fundacja Ciudadana Civio, będąca niezależną organizacją non-profit, której działalność polega na monitorowaniu funkcjonowania instytucji publicznych i zarządzania zasobami

, a także promowanie informacji dla obywateli na temat ich funkcjonowania, w celu zwiększenia ich przejrzystości.

Znaczenie publiczne informacji, o które wnioskuje fundacja będąca stroną wnoszącą odwołanie, jest ściśle związane z cechami i funkcjonowaniem aplikacji BOSCO, ponieważ kod źródłowy tej aplikacji musi odpowiadać przepisom regulującym wymagania, które muszą spełniać konsumenci, aby uzyskać prawo do bonu społecznego z tytułu posiadania statusu prawnego konsumenta znajdującego się w trudnej sytuacji, przekładając te normy na język informatyczny w celu umożliwienia ich pełnego przestrzegania przy sprawdzaniu spełnienia tych wymogów przez konsumentów ubiegających się o bon socjalny.

Uzasadniony interes fundacji wnoszącej odwołanie w uzyskaniu dostępu do kodu źródłowego aplikacji informatycznej polega na weryfikacji prawidłowego funkcjonowania aplikacji telematycznej BOSCO, poprzez sprawdzenie, czy aplikacja telematyczna jest zgodna z przepisami określającymi wymagania niezbędne do uznania konsumenta za wrażliwego.

Z drugiej strony, przy rozważaniu sprzecznych interesów, szczególne znaczenie ma interes fundacji wnoszącej odwołanie, ze względu na publiczne znaczenie informacji będących przedmiotem wniosku o dostęp – kodu źródłowego aplikacji BOSCO – w zakresie, w jakim jej prawidłowe funkcjonowanie i zgodność z wymogami określonymi w przepisach w celu uzyskania statusu konsumenta znajdującego się w trudnej sytuacji ma decydujące znaczenie dla uznania bonu społecznego, którego znaczenie publiczne jest niezaprzeczalne, biorąc pod uwagę cel, jaki ma on osiągnąć: ochrona konsumentów znajdujących się w trudniejszej sytuacji społecznej i ekonomicznej oraz walka z ubóstwem energetycznym.

Ponadto informacje będące przedmiotem wniosku zapewniają przejrzystość spraw publicznych i są istotne dla całego społeczeństwa lub

przynajmniej dla jej szczególnie słabej części, co świadczy o ich znaczeniu publicznym, niezależnie od tego, że Fundacja Ciudadana Civio jest podmiotem prywatnym.

W związku z powyższymi rozważaniami, wychodząc od założenia, że ograniczenie dostępu do informacji publicznej zawarte w art. 14.1.j) LTAIBG – własność intelektualna – biorąc pod uwagę własność intelektualną administracji państwowej do aplikacji BOSCO, może uniemożliwić dostęp do informacji publicznej tylko wtedy, gdy jest to uzasadnione i proporcjonalne do jej celu i przeznaczenia, po rozważeniu sprzecznych interesów, a prawo dostępu do informacji jest w naszym porządku prawnym sformułowane w sposób szeroki, do tego stopnia, że uzasadnia restrykcyjną interpretację tego ograniczenia, Izba stwierdza, że nie można go uznać za skutecznie utrudniające dostęp do żądanych informacji publicznych – kodu źródłowego aplikacji telematycznej BOSCO.

W rzeczywistości, w opisanych okolicznościach i po rozważeniu sprzecznych interesów, samo ryzyko ewentualnego naruszenia praw własności intelektualnej administracji publicznej w wyniku nieuprawnionego wykorzystania lub eksploatacji w wyniku dostępu do kodu źródłowego nie może stanowić podstawy do wyłączenia prawa dostępu.

W odniesieniu do orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie tego prawa, podkreślamy, że Fundacja Ciudadana Civio pełni funkcje nadzoru społecznego związane z ochroną i przestrzeganiem zasad państwa prawa, a tym samym demokracji, w zakresie, w jakim dąży do zapewnienia prawidłowego funkcjonowania instytucji publicznych i promowania informacji dla obywateli na temat tych instytucji oraz zarządzania zasobami publicznymi.

W ten sposób spełnione są warunki wymagane przez Europejski Trybunał Praw Człowieka do uznania prawa dostępu do informacji publicznej, które zostały przedstawione w wyroku 18030/11 z dnia 8 listopada

2016 r. (sprawa Maygar Helsinki Bizottság przeciwko Węgrom): (i) cel dostępu – zamierzony cel powinien wywołać debatę publiczną lub przyczynić się do nadzoru nad władzami publicznymi; (ii) charakter informacji – informacje powinny leżeć w interesie publicznym, tzn. zapewniać przejrzystość spraw publicznych lub mieć znaczenie dla całego społeczeństwa; (iii) rola wnioskodawcy – wnioskodawca powinien pełnić funkcje nadzoru społecznego związane z ochroną i strażeniem demokracji (ETPC uznaje, że warunki te spełniają środki masowego przekazu i dziennikarze, ale także organizacje pozarządowe, naukowcy, pisarze zajmujący się sprawami interesu publicznego, blogerzy, influencerzy itp.) oraz (iv) istnienie i dostępność informacji – informacje muszą być dostępne, bez konieczności podejmowania działań związanych z ich gromadzeniem.

Należy zauważyć, że LTAIBG uznaje prawo dostępu do informacji publicznej w szerszym zakresie niż TEDH, ponieważ przyznaje je również na podstawie wniosków opartych na uzasadnionych interesach prywatnych, w związku z czym nie ogranicza negatywnie zakresu podmiotowego prawa dostępu ze względu na interes prywatny, który nim motywuje, ani nie wymaga wykazania określonego interesu, jak wynika z art. 12 i uznaje nasze orzecznictwo [wyrok Sądu Najwyższego z dnia 12 listopada 2020 r. (sygn. akt 5239/2019) i z dnia 2 czerwca 2022 r. (sygn. akt 4116/2020)], niezależnie od tego, czy może być on brany pod uwagę przy rozważaniu sprzecznych dóbr prawnych.

Biorąc pod uwagę wyjątkowy charakter informacji publicznej, do której ma zostać udzielony dostęp, Izba podziela uwagi Rady ds. Przejrzystości, które skłoniły ją do zmiany stanowiska w sprawie dostępu do algorytmów aplikacji telematycznych, w przeciwieństwie do stanowiska przedstawionego w zaskarżonej decyzji administracyjnej (wszystkie decyzje Rady ds. Przejrzystości nr 46/2024 z dnia 16 stycznia i nr 1071/2024 z dnia 24 września oraz te, które są w nich cytowane).

Z pewnością stopniowy rozwój i wdrażanie administracji elektronicznej oraz rosnące wykorzystanie aplikacji komputerowych przeznaczonych do zarządzania usługami publicznymi, mające oczywiste znaczenie dla praw obywateli, w zakresie, w jakim determinują one lub warunkują uznanie lub odmowę przyznania praw i świadczeń publicznych, czyli działają jako źródło zautomatyzowanych decyzji, sprawia, że konfiguracja i wykorzystanie algorytmów w tych aplikacjach nabierają decydującego znaczenia i wymagają przejrzystości.

Oczywiście wyjaśnialność aplikacji komputerowych, a także algorytmów, które je wspierają, wykorzystywanych przez administrację publiczną, jest przedmiotem rosnącego zapotrzebowania obywateli, jako nieodzowny warunek zachowania odpowiedzialności i kontroli decyzji władz publicznych, a ostatecznie jako skuteczna gwarancja przed arbitralnością lub dyskryminacyjnymi uprzedzeniami w podejmowaniu decyzji całkowicie lub częściowo zautomatyzowanych.

W przypadku zautomatyzowanych działań administracyjnych dostęp do kodu źródłowego umożliwia sprawdzenie zgodności systemu algorytmicznego z przepisami, które powinien stosować, ponieważ uzasadnienie – sparametryzowane – decyzji administracyjnej wynika z projektu parametrów określających ten kod źródłowy. Uwaga ta nabiera szczególnego znaczenia w świetle faktu, że wymogi dotyczące uzasadnienia czynności administracyjnych mają również zastosowanie do zautomatyzowanych czynności administracyjnych, zgodnie z art. 35 ustawy 39/2015 z dnia 1 października o wspólnej procedurze administracyjnej administracji publicznej.

W związku z tym, w tych okolicznościach, unikanie nieprzejrzystości algorytmu lub kodu źródłowego jest nieodłącznie związane z demokratycznym państwem prawa, podlegającym zasadzie przejrzystości, i wzmacnia zaufanie obywateli do prawidłowego funkcjonowania administracji publicznej.

Te ostatnie rozważania nabierają szczególnego znaczenia w obecnej sytuacji regulacyjnej, w której nie istnieją niezależne organy nadzorcze gwarantujące prawidłowe funkcjonowanie takich aplikacji telematycznych, co, pomijając możliwość podjęcia działań sądowych, znacznie ogranicza możliwości kontroli przez obywateli w ogóle lub przez osoby, których dotyczą wyniki tych aplikacji, uzależniając ich skuteczność od dostępu do algorytmu lub kodu źródłowego aplikacji.

Wreszcie nie można pominąć faktu, że ochrona prawna zapewniana przez prawo własności intelektualnej – przeciwstawna jako ograniczenie dostępu przez adwokatwę państwową – a w szczególności uprawnienia majątkowe składające się na prawo autorskie, jest uzasadniona zasadniczo koniecznością ochrony i wynagrodzenia pracy oraz wartości dodanej wniesionej przez twórcę, a także inwestycji różnego rodzaju zasobów dokonanych w tym celu, poprzez przyznanie tymczasowego monopolu na dysponowanie i wykorzystywanie, który pozwala na odzyskanie poniesionych kosztów i zachęca do kontynuowania działalności jako fundamentalnego elementu postępu kulturowego i technicznego. Jednakże cele te są wyraźnie osłabione, gdy, jak ma to miejsce w niniejszej sprawie, program komputerowy został stworzony przez samą administrację publiczną, która jest właścicielem praw własności intelektualnej, na mocy przepisów dotyczących sektora energetycznego w celu wykonywania kompetencji publicznych i służący interesom równie publicznym, w związku z czym nie jest on włączony – a przynajmniej nie głównie – w logikę konkurencji na rynku, na którym prawa do eksploatacji własności intelektualnej mają szczególne znaczenie.

W związku z powyższym, przy rozważaniu interesów, które są przedmiotem sporu, Izba przyznaje pierwszeństwo interesowi dostępu do kodu źródłowego aplikacji telematycznej BOSCO przed prawem własności intelektualnej administracji państwowej i ewentualnymi szkodami, które mogłyby wynikać z takiego dostępu w wyniku nieuprawnionego wykorzystania przez osoby trzecie; szkody których ryzyko można łatwo zminimalizować

poddając dostęp pewnym środkom ostrożności, takim jak na przykład zakaz rozpowszechniania lub wykorzystywania kodu źródłowego do innych celów bez wyraźnej zgody administracji, wyraźne ostrzeżenie o odpowiedzialności, jaką może ponieść wnioskodawca za nieprzestrzeganie tego zakazu, podpisanie zobowiązania do ograniczonego wykorzystania otrzymanych informacji lub nałożenie obowiązku zachowania poufności w odniesieniu do informacji, do których uzyskał dostęp.

ÓSMY. Kryterium Izby dotyczące oceny ograniczenia dostępu do informacji publicznej w zakresie bezpieczeństwa publicznego zgodnie z art.

14.1.d) ustawy 19/2013 z dnia 9 grudnia o przejrzystości, dostępie do informacji publicznej i dobrym rządzeniu.

Oprócz własności intelektualnej jako ograniczenia dostępu do informacji publicznej, o które wnioskowała strona skarżąca, Państwowa Adwokatura sprzeciwia się również bezpieczeństwu publicznemu, zgodnie z art. 14.1.d) ustawy LTAIBG.

1.- Ograniczenia uwzględnione w zaskarżonym wyroku i ich niewystarczające uzasadnienie.

Prokuratura Państwowa twierdzi, że ocena dowodów przeprowadzona w wyrokach wydanych w pierwszej i drugiej instancji, odpowiednio przez Centralny Sąd Administracyjny i Izbę Administracyjną Sądu Krajowego, prowadzi do uznania, że dostęp do kodu źródłowego wiąże się z ryzykiem naruszenia bezpieczeństwa i że te luki w zabezpieczeniach mogłyby zostać wykorzystane do uzyskania dostępu do danych osobowych, wśród których znajdują się dane szczególnie chronione, takie jak niepełnosprawność lub status ofiary przemocy na tle płciowym osoby ubiegającej się o bon socjalny.

W rzeczywistości ocena sprawozdania zastępcy dyrektora generalnego ds. technologii informacyjnych i komunikacyjnych Ministerstwa Przemysłu, Handlu i

Turystyki, jednostki technicznej zarządzającej dla MITECO systemem informacyjnym BOSCO, oraz raportu wydanego przez Narodowe Centrum Kryptologiczne, doprowadziło do tej oceny faktycznej, która nie podlega rewizji w postępowaniu kasacyjnym, biorąc pod uwagę wyłączenie tego środka odwoławczego od kwestii faktycznych, zgodnie z art. 87 bis LJCA.

Jednakże stwierdzenie to w żaden sposób nie uniemożliwia poddania pod ocenę wniosku, jaki z tego faktu wyciąga zaskarżony wyrok, a mianowicie, że przekazanie skarżącej podmiotowi kodu źródłowego aplikacji komputerowej byłoby sprzeczne z ograniczeniami prawa dostępu do informacji publicznej ustanowionymi w art. 14 ust. 1 lit. d), g) i) oraz k) ustawy LTAIBG – bezpieczeństwa publicznego, funkcji administracyjnych w zakresie nadzoru, kontroli i inspekcji, polityki gospodarczej i monetarnej oraz gwarancji poufności lub tajemnicy wymaganej w procesach decyzyjnych.

Ocena tego wniosku przez niniejszą Izbę musi zatem uwzględniać brak oceny proporcjonalności i wyważenia interesów w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku, w którym pominięto wszelkie rozważania na ten temat, co stanowi naruszenie art. 14 ust. 2 LTAIBG i pozbawia uzasadnienia znaczenie przypisane w tym wyroku ryzyku podatności na zagrożenia.

Z drugiej strony, przy obowiązkowej wyważeniu interesów, które należy przeprowadzić w celu oceny realności tych ograniczeń dostępu do informacji publicznej, należy wziąć pod uwagę aspekt podatności algorytmów na zagrożenia, podkreślony w raporcie wydanym przez Narodowe Centrum Kryptologiczne, częściowo przytoczonym w wyroku wydanym przez Centralny Sąd Administracyjny, który teraz przytaczamy:

„Ostatecznie możemy stwierdzić, że ujawnienie kodu źródłowego obiektywnie zwiększa powagę podatności na zagrożenia każdej aplikacji komputerowej. Jeśli dodatkowo aplikacja ta przetwarza informacje niejawne lub wrażliwe administracji, znajomość kodu źródłowego zwiększa ryzyko, że wykorzystanie podatności na zagrożenia może wpłynąć na bezpieczeństwo narodowe, bezpieczeństwo publiczne lub bezpieczeństwo administrowanych podmiotów”.

W związku z tym, zgodnie z treścią raportu, ujawnienie kodu źródłowego obiektywnie zwiększa powagę luk w zabezpieczeniach każdej aplikacji komputerowej, co oznacza, że jest to ryzyko nieodłącznie związane z dostępem do kodu źródłowego w ujęciu ogólnym.

Stwierdzenie to uniemożliwia uznanie, że ryzyko podatności związane z dostępem do kodu źródłowego może bez dalszych zastrzeżeń stać w sprzeczności z prawem dostępu do informacji publicznej, które obejmuje algorytm. Inne rozumienie pozbawiłoby sensu prawo dostępu w odniesieniu do aplikacji telematycznych, gdy przedmiotem tego prawa byłby kod źródłowy, i oznaczałoby nadanie absolutnego charakteru ograniczeniu „bezpieczeństwa publicznego”, przewidzianemu w art. 14 ust. 1 lit. d) LTAIBG, co z pewnością nie było zamierzeniem ustawodawcy.

Ponadto uznanie wspomnianego ryzyka podatności informatycznej za przeszkodę w dostępie do kodu źródłowego miałoby ogólnie charakter sprzeczny z wymogiem proporcjonalności i wyważenia interesów, którego wymaga LTAIBG. Tak więc ograniczenie związane z bezpieczeństwem publicznym może uniemożliwić dostęp do informacji publicznej tylko wtedy, gdy jest to uzasadnione i proporcjonalne do jego celu i przeznaczenia, po wyważeniu sprzecznych interesów, zgodnie z art. 14.2 LTAIBG.

Niezależnie od powyższego, ogólne powołanie się w zaskarżonym wyroku na ograniczenia przewidziane w lit. g), i) i k) art. 14.1 LTAIBG – funkcje administracyjne w zakresie nadzoru, kontroli i inspekcji, polityka gospodarcza i monetarna oraz gwarancja poufności lub tajemnicy wymaganej w procesach decyzyjnych – jest pozbawione jakiegokolwiek uzasadnienia, które uzasadniałoby jego obecność w tym przypadku, dlatego też jego ocena jako ograniczenia dostępu jest niespójna i bezpodstawna.

2.- Wyważenie sprzecznych interesów: bezpieczeństwo publiczne i związane z nim zagrożenia.

W związku z tym Izba stwierdza, że debata koncentruje się na wyważeniu ograniczenia bezpieczeństwa publicznego, a w konsekwencji pośrednio ograniczenia prawa do ochrony szczególnie chronionych danych osobowych, które w wyniku podatności na zagrożenia wynikających z dostępu do kodu źródłowego aplikacji BOSCO mogłyby zostać naruszone lub stać się dostępne dla osób trzecich, kwestii, które zostały omówione przez rzecznika praw obywatelskich podczas publicznej rozprawy.

W odniesieniu do ochrony prawa do danych osobowych należy sprecyzować, że ograniczenie przewidziane w art. 15 LTAIBG odnosi się konkretnie do sytuacji, w której informacje, o które wnioskuje osoba zamierzająca skorzystać z prawa dostępu do informacji publicznej, zawierają lub obejmują dane osobowe, niezależnie od tego, czy są one szczególnie chronione, czy nie. Stwierdzamy jednak, że w niniejszej sprawie informacje publiczne, o których udostępnienie wnioskowano – kod źródłowy aplikacji komputerowej BOSCO – nie zawierają ani nie obejmują danych osobowych obywateli ubiegających się o bon społeczny, ponieważ pozostają one całkowicie poza zakresem dostępu do informacji publicznej, o który wnioskuje Fundacja Ciudadana Civio, co strona ta powtórzyła i szczegółowo wyjaśniła podczas rozprawy publicznej.

W związku z tym nie można uznać ograniczenia dostępu do informacji publicznej w odniesieniu do ochrony danych osobowych, bez uszczerbku dla możliwości uwzględnienia w ocenie zagrożeń dla bezpieczeństwa publicznego ewentualnego ryzyka nieuprawnionego dostępu do danych tego rodzaju.

Pozostaje zatem rozważyć ryzyko dla bezpieczeństwa publicznego związane z dostępem do algorytmu w kontekście interesu Fundacji Ciudadana Civio

w zakresie wnioskowanego dostępu, przy czym istotne znaczenie ma stopień podatności na zagrożenia związane z tym dostępem i niebezpieczeństwo, jakie może on stanowić dla nieuprawnionego dostępu do danych osobowych osób ubiegających się o bon społeczny, z jednej strony, oraz znaczenie publiczne informacji i uzasadniony interes fundacji w uzyskaniu dostępu, z drugiej strony. Aby uniknąć zbędnych powtórzeń, w niniejszej ocenie odwołujemy się do rozważań przedstawionych w poprzedniej podstawie prawnej, aby podkreślić przewagę interesów uzasadniających dostęp do informacji publicznej.

Do tego należy dodać, że nawet jeśli w teorii dostęp do kodu źródłowego programu mógłby potencjalnie zwiększyć niektóre zagrożenia dla bezpieczeństwa informatycznego aplikacji, można również stwierdzić, przeciwnie, przejrzystość w tym zakresie może w równym stopniu przyczynić się do ulepszenia kodu i wzmocnienia jego bezpieczeństwa, ponieważ z jednej strony zachęca administrację do zachowania szczególnej ostrożności w zakresie bezpieczeństwa przy projektowaniu i kontroli programu komputerowego, a z drugiej strony jego kontrola przez różne niezależne podmioty pozwala na wykrycie początkowo niezauważonych słabych punktów i umożliwia ich wczesną korektę.

W rzeczywistości obecnie dostępność aplikacji komputerowych na licencjach open source nie jest niczym niezwykłym, a szczególnie w zakresie aplikacji opracowanych przez administrację publiczną do wykonywania jej kompetencji można znaleźć przykłady publikacji kodu źródłowego, z których ze względu na ich znaczenie i rozgłos można wymienić oprogramowanie opracowane w związku z kryzysem zdrowotnym związanym z COVID-19 w celu śledzenia osób zakażonych, a w konkretnym przypadku Hiszpanii aplikację „Radar COVID” (dostępną na stronie <https://github.com/RadarCOVID>), przy czym nie uznano, że ryzyko związane ze znajomością kodu źródłowego lub charakterem danych informacji uniemożliwia ich publikację.

Co więcej, nawet jeśli istnieją oczywiste interesy i prawa związane z poufnością, ochrona danych osobowych i bezpieczeństwo informatyczne, które powinny być chronione w pierwszej kolejności, gdy wymagają tego szczególne okoliczności danego przypadku, należy zauważyć, że zarówno w przepisach Unii Europejskiej, jak i w przepisach krajowych istnieją mandaty i zasady sprzyjające przejrzystości algorytmów publicznych, które prowadzą do odrzucenia ukrywania kodu źródłowego jako ogólnej i kategorycznej zasady bezpieczeństwa systemów informatycznych.

W tym kontekście na uwagę zasługuje rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/903 z dnia 13 marca 2024 r. ustanawiające środki mające na celu zapewnienie wysokiego poziomu interoperacyjności sektora publicznego w całej Unii (rozporządzenie w sprawie interoperacyjnej Europy), które w motywach 26 i 36 podkreśla, co następuje:

„(26) Gdy administracje publiczne dzielą się swoimi rozwiązaniami z innymi administracjami publicznymi lub obywatelami, działają one w interesie publicznym. Jest to jeszcze bardziej istotne w przypadku innowacyjnych technologii. Na przykład otwarty kod sprawia, że algorytmy są przejrzyste i umożliwia przeprowadzanie niezależnych audytów oraz zapewnia dostępność modułów, które można powielać. Wymiana rozwiązań w zakresie interoperacyjności między administracjami publicznymi powinna stanowić podstawę do stworzenia otwartego ekosystemu technologii cyfrowych dla sektora publicznego, który może przynieść wiele korzyści.

[...]

(36) Ponieważ kod otwarty umożliwia użytkownikom aktywną ocenę i kontrolę interoperacyjności i bezpieczeństwa rozwiązań, ważne jest, aby stanowił on podstawę wdrażania rozwiązań interoperacyjnych. W tym kontekście oraz w celu poprawy jasności prawnej i wzajemnego uznawania licencji w państwach członkowskich należy promować stosowanie licencji na kod otwarty. Komisja oferuje już rozwiązanie w zakresie tego rodzaju licencjonowania w postaci licencji publicznej Unii Europejskiej (EUPL). Portale państw członkowskich zawierające rozwiązania oparte na otwartym kodzie źródłowym powiązane z portalem „Europa interoperacyjna” powinny umożliwiać stosowanie licencji EUPL, choć nie wyklucza się możliwości, że portale te mogą zezwalać na stosowanie innych licencji na otwarte oprogramowanie.

W art. 5 dotyczącym zasad ogólnych stanowi się:

„1. Komisja publikuje rozwiązania interoperacyjnej Europy i europejskie ramy interoperacyjności na portalu interoperacyjnej Europy w formie elektronicznej, w otwartych formatach, w formie nadającej się do odczytu maszynowego, dostępnej dla osób niepełnosprawnych zgodnie z dyrektywami (UE) 2016/2102 (19) i (UE) 2019/882 (20) Parlamentu Europejskiego i Rady, łatwe do znalezienia i

ponowne wykorzystanie, w stosownych przypadkach wraz z udokumentowanym kodem źródłowym i metadanymi. Automatycznie przetłumaczone wersje rozwiązań interoperacyjnej Europy będą publikowane na portalu interoperacyjnej Europy we wszystkich językach urzędowych instytucji Unii”.

W tej samej kwestii ponownego wykorzystania, art. 157.2 ustawy 40/2015 z dnia 1 października o systemie prawnym sektora publicznego przewiduje możliwość uznania niektórych aplikacji administracji za otwarte źródła w celu zwiększenia przejrzystości ich funkcjonowania lub promowania włączenia obywateli do społeczeństwa informacyjnego.

Z kolei przepisy dotyczące ochrony danych nakładają określone wymogi w zakresie informacji i przejrzystości dotyczące logiki stosowanej podczas przetwarzania danych osobowych, które wiąże się z podejmowaniem zautomatyzowanych decyzji indywidualnych, tj. decyzji opartych wyłącznie na zautomatyzowanym przetwarzaniu, w tym profilowaniu, które wywołują skutki prawne wobec osoby, której dane dotyczą, lub w podobny sposób mają na nią istotny wpływ.

W takich przypadkach rozporządzenie (UE) 2016/679 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i swobodnym przepływem takich danych oraz uchylające dyrektywę 95/46/WE (RODO), przewiduje prawo właściciela danych osobowych do uzyskania, zarówno w momencie gromadzenia danych (art. 13 ust. 2 lit. f) i art. 14 ust. 2 lit. g), jak i w momencie wykonywania prawa dostępu (art. 15 ust. 1 lit. h) „*istotnych informacji na temat zastosowanej logiki, a także znaczenia i przewidywanych skutków takiego przetwarzania dla osoby, której dane dotyczą*”.

Należy zaznaczyć, że wymóg RODO dotyczący „wyjaśnialności” logiki zautomatyzowanych decyzji nie może być utożsamiany z obowiązkiem udostępnienia kodu źródłowego, ale nie jest on również w żadnym wypadku wykluczony ani nie stoi w sprzeczności z bezpieczeństwem przetwarzania danych

, o czym świadczą zalecenia przyjęte przez Europejski Komitet Ochrony Danych w wytycznych 04/2020 dotyczących wykorzystania danych lokalizacyjnych i narzędzi do śledzenia kontaktów w kontekście pandemii COVID-19, przyjętych w dniu 21 kwietnia 2020 r., w których stwierdzono, że:

„37. Aby zapewnić ich sprawiedliwość, rozliczalność i, bardziej ogólnie, zgodność z prawem, algorytmy powinny podlegać audytowi i być regularnie weryfikowane przez niezależnych ekspertów. Kod źródłowy aplikacji powinien być podany do wiadomości publicznej w celu zapewnienia jak najszerzej kontroli”.

„GEN-3 Kod źródłowy aplikacji i jej serwera końcowego powinien być otwarty, a specyfikacje techniczne powinny być podane do wiadomości publicznej, tak aby każda zainteresowana strona mogła dokonać audytu kodu i, w stosownych przypadkach, przyczynić się do jego ulepszenia, korygując ewentualne błędy i zapewniając przejrzystość przetwarzania danych osobowych”.

W tym samym duchu warto przytoczyć art. 23 ustawy 15/2022 z dnia 12 lipca o równym traktowaniu i niedyskryminacji, która w celu ochrony prawa do równości zawiera również zasady sprzyjające przejrzystości algorytmów stosowanych w procesie podejmowania decyzji przez administrację publiczną w następującym brzmieniu:

„1. W ramach Krajowej Strategii Sztucznej Inteligencji, Karty Praw Cyfrowych i europejskich inicjatyw dotyczących sztucznej inteligencji, administracja publiczna będzie sprzyjać wdrażaniu mechanizmów, dzięki którym algorytmy wykorzystywane w procesie podejmowania decyzji w administracji publicznej będą uwzględniać kryteria minimalizacji stronniczości, przejrzystości i odpowiedzialności, o ile będzie to technicznie wykonalne. Mechanizmy te będą obejmowały ich projekt i dane szkoleniowe oraz będą uwzględniały ich potencjalny wpływ dyskryminacyjny. W tym celu promowane będzie przeprowadzanie ocen wpływu w celu określenia ewentualnych tendencji dyskryminacyjnych.

2. Administracja publiczna, w ramach swoich kompetencji w zakresie algorytmów wykorzystywanych w procesach podejmowania decyzji, będzie priorytetowo traktować przejrzystość w zakresie projektowania i wdrażania oraz możliwość interpretacji decyzji podejmowanych przez te algorytmy. [...]”.

Z powyższego wynika, że samo twierdzenie, iż ujawnienie kodu źródłowego obiektywnie zwiększa powagę luk w zabezpieczeniach dowolnej aplikacji komputerowej, nie wystarcza, aby wykluczyć dostęp do niego. Pomijając fakt, że dostęp ten może również przyczynić się, w przeciwieństwie do tego, do wzmocnienia bezpieczeństwa

bezpieczeństwa, istnieją inne interesy o dużym znaczeniu prawnym związane z udziałem w podejmowaniu decyzji, wzmocnieniem demokracji, skutecznością innych praw konstytucyjnych, budowaniem zaufania do instytucji publicznych oraz zwiększaniem efektywności i skuteczności działań publicznych, które również należy chronić i należyście uwzględnić w rozważaniach wymaganych przez prawo.

W tym miejscu należy ponownie przywołać rozważania, które zostały już przedstawione w poprzedniej podstawie prawnej, dotyczące publicznego i społecznego znaczenia bonu socjalnego na energię elektryczną jako instrumentu ochrony konsumentów znajdujących się w trudniejszej sytuacji społecznej i ekonomicznej w obliczu ubóstwa energetycznego.

Wychodząc od tego, należy ponownie podkreślić, że program BOSCO stanowi zautomatyzowane działanie administracji w ramach wykonywania jej kompetencji, w ramach którego podejmowana jest decyzja mająca oczywisty wpływ na prawa obywateli, co wynika bezpośrednio z jego regulacji, które przewidują, że weryfikacja statusu konsumenta wrażliwego i szczególnie wrażliwego w celu uzyskania bonu społecznego musi być przeprowadzona przez odpowiedniego sprzedawcę za pośrednictwem aplikacji telematycznej udostępnionej przez ministerstwo. W ten sposób, po wprowadzeniu danych wnioskodawcy, aplikacja zwraca wynik, czy wymagania są spełnione, czy nie, lub, w stosownych przypadkach, czy nie było możliwe przeprowadzenie weryfikacji, wskazując w tym przypadku powód odmowy (art. 6 rozporządzenia ETU/943/2017 z dnia 6 października).

Co więcej, program nie tylko podejmuje decyzję, która warunkuje dostęp do socjalnego bonu energetycznego, ale także, z wyjątkiem przypadków, w których nie można przeprowadzić weryfikacji, decyzja ta nie jest poparta konkretnymi powodami uzasadniającymi taki wniosek, zwłaszcza gdy stwierdzono, że wymagania nie są spełnione. Okoliczność tę można uznać za uzasadnioną, biorąc pod uwagę zaprojektowany proces, w którym pośredniczy sprzedawca energii, który nie wymaga znajomości danych

niż te, które są absolutnie niezbędne do zastosowania lub nie zastosowania bonusu socjalnego, ale zainteresowanym stronom nie oferuje się również mechanizmu umożliwiającego samodzielne poznanie takich powodów. Ta nieprzejrzystość programu w zakresie podejmowania decyzji, oprócz przeszkód, jakie może ona stwarzać dla skuteczności skargi składanej do służb konsumenckich, przewidzianej w badanych przepisach wykonawczych, utrudnia wykrywanie ewentualnych błędów w funkcjonowaniu programu, które ze względu na swój automatyczny charakter mają oczywisty efekt mnożnikowy.

Wszystkie te okoliczności uzasadniają, zdaniem Izby, pierwszeństwo w niniejszej sprawie interesu publicznego, na który powołuje się fundacja wnioskująca o dostęp do kodu źródłowego programu komputerowego, przed ograniczeniem wynikającym z art. 14 ust. 1 lit. d) LTAIBG, na które powołuje się pozwana administracja, biorąc pod uwagę, że zagrożenia dla bezpieczeństwa, oprócz tego, że nie zostały wystarczająco scharakteryzowane, byłyby w każdym razie ograniczone do szczególnie ograniczonego zakresu działania informatycznego (zastosowania bonu społecznego na energię elektryczną), które w rzeczywistości Państwowa Radca Prawny określa jako mające charakter wyłącznie pomocniczy, podczas gdy interesy związane z kontrolą działań administracji, powiązane ze znaczącym celem, do którego służy program BOSCO, a tym samym prawidłowym funkcjonowaniem programu komputerowego, służą w tym przypadku skuteczności istotnych dóbr prawnych, takich jak zasady legalności i równości oraz inne prawa konstytucyjne, udział w podejmowaniu decyzji, wzmocnienie demokracji i budowanie zaufania do instytucji publicznych.

W związku z powyższym Izba uznaje, że przejrzystość wymagana w funkcjonowaniu aplikacji telematycznej BOSCO, mającej oczywisty i istotny wpływ na prawa społeczne obywateli, nie jest zagwarantowana samym jedynie wyjaśnieniem jej działania, przedstawionym przez administrację odpowiedzialną za aplikację, ale wymaga dostępu do jej algorytmu, ponieważ w przeciwnym razie nie byłoby możliwe dokładne i szczegółowe sprawdzenie jej działania, a tym samym zgodności zawartych w niej poleceń lub instrukcji w języku komputerowym z

przepisami ustawowymi i wykonawczymi dotyczącymi wymogów niezbędnych do uzyskania bonusu socjalnego.

Po uwzględnieniu powyższych uwag jesteśmy w stanie udzielić odpowiedzi na pytanie kasacyjne

DZIEWIĄTA. Odpowiedź na kwestię kasacyjną dotyczącą zasadności udostępnienia kodu źródłowego aplikacji komputerowej w celu ustalenia, czy spełnione są wymogi uprawniające do uzyskania bonu społecznego.

Zgodnie z rozważaniami przedstawionymi w poprzednich punktach, Izba ta, odpowiadając na kwestię kasacyjną podniesioną w niniejszym odwołaniu kasacyjnym, która ma znaczenie kasacyjne dla kształtowania orzecznictwa, w zakresie interpretacji i stosowania art. 14 i 16 ustawy 19/2013 z dnia 9 grudnia o przejrzystości, dostępie do informacji publicznej i dobrym rządzeniu, w świetle art. 42 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej i art. 105 lit. b) Konstytucji Hiszpanii, stwierdza, co następuje:

1.- Prawo dostępu do informacji publicznej wykracza poza swój charakter obiektywnej zasady przewodniej działania administracji publicznej, stanowiąc prawo konstytucyjne, które można egzekwować jako prawo podmiotowe wobec administracji publicznej, wynikające z wymogów demokracji i przejrzystości oraz nierozzerwalnie związane z d e m o k r a t y c z n y m państwem prawa.

2.- Prawo dostępu do informacji publicznej nabiera szczególnego znaczenia w obliczu zagrożeń związanych z wykorzystaniem nowych technologii w wykonywaniu władzy publicznej lub świadczeniu usług publicznych, jak ma to miejsce w przypadku stosowania komputerowych systemów automatycznego podejmowania decyzji w działalności administracji publicznej, zwłaszcza gdy mają one na celu uznanie praw

społecznych. W takich przypadkach powinno to wiązać się z wymogami przejrzystości procesów informatycznych stosowanych w tych działaniach, aby zapewnić obywatelom informacje niezbędne do zrozumienia i poznania ich funkcjonowania, co może czasami wymagać dostępu do ich kodu źródłowego, aby umożliwić sprawdzenie zgodności systemu algorytmicznego z przepisami, które powinien stosować.

3.- Fundacja Ciudadana Civio ma prawo dostępu do kodu źródłowego aplikacji komputerowej BOSCO, opracowanej w celu umożliwienia przedsiębiorstwom zajmującym się sprzedażą energii elektrycznej sprawdzenia, czy wnioskodawcy ubiegający się o bon socjalny spełniają wymogi przewidziane w przepisach ustawowych i wykonawczych aby zostać uznanym za konsumenta wrażliwego, a tym samym beneficjenta bonu społecznego, w celu zapoznania się z operacjami mającymi na celu przyznanie bonu społecznego i sprawdzenia, czy są one zgodne z obowiązującymi przepisami.

DZIESIĄTY. Rozstrzygnięcie skargi kasacyjnej.

Z powyższych względów i zgodnie z doktryną wyrażoną w poprzednim punkcie, należy uznać za zasadne odwołanie wniesione przez Fundację Ciudadana Civio od wyroku

30 kwietnia 2024 r., wydane przez Siódmą Sekcję Izby Administracyjnej Sądu Krajowego, oddalające odwołanie nr 51/2022, wniesione od wyroku z dnia 30 grudnia 2021 r., wydanego przez Centralny Sąd Administracyjnyw postępowaniu zwykłym nr 18/2019, w którym oddalono skargę administracyjną wniesioną przeciwko decyzji Rady ds. Przejrzystości i Dobrego Zarządzania (CTBG) z dnia 18 lutego 2019 r., w której częściowo uwzględniono skargę wniesioną przeciwko Ministerstwu Transformacji Ekologicznej (MITECO) w sprawie dostępu do

informacji dotyczących aplikacji telematycznej (BOSCO), która powinna zostać unieważniona i stać się bezskuteczna.

Ponadto, zgodnie z rozważaniami przedstawionymi w powyższych podstawach prawnych, Izba Sądu Najwyższego uznaje za niezgodną z prawem zaskarżoną decyzję administracyjną Rady ds. Przejrzystości i Dobrego Zarządzania (CTBG) z dnia 18 lutego 2019 r., ponieważ dostęp do kodu źródłowego aplikacji komputerowej BOSCO, opracowanej w celu umożliwienia przedsiębiorstwom zajmującym się sprzedażą energii elektrycznej sprawdzenia, czy wnioskodawcy ubiegający się o bon socjalny spełniają wymogi przewidziane w przepisach ustawowych i wykonawczych, aby zostać uznanym za konsumenta wrażliwego, a tym samym beneficjenta bonu socjalnego, w celu umożliwienia Fundacji Obywatelskiej Civio zapoznania się z operacjami mającymi na celu podjęcie decyzji o przyznaniu lub odmowie przyznania bonusu społecznego oraz sprawdzenia, czy są one zgodne z obowiązującymi ramami prawnymi. W związku z tym administracja państwowa jest zobowiązana do zapewnienia Fundacji dostępu do kodu źródłowego aplikacji komputerowej BOSCO.

W związku z tym należy uwzględnić odwołanie nr 51/2022 wniesione do Izby Administracyjnej Sądu Krajowego od wyroku z dnia 30 grudnia 2021 r., wydanego przez Centralny Sąd Administracyjny nr 8 w postępowaniu zwykłym nr 18/2019, w którym oddalono skargę administracyjną wniesioną przeciwko decyzji Rady ds. Przejrzystości i Dobrego Zarządzania (CTBG) z dnia 18 lutego 2019 r., która powinna zostać uchylona i stać się bezskuteczna.

W związku z tym należy uwzględnić skargę administracyjną wniesioną przeciwko decyzji Rady ds. Przejrzystości i Dobrego Zarządzania (CTBG) z dnia 18 lutego 2019 r., w której częściowo uwzględniono skargę wniesioną przeciwko Ministerstwu Transformacji Ekologicznej (MITECO) w sprawie dostępu do informacji dotyczących aplikacji

aplikacji telematycznej (BOSCO), a decyzja ta powinna zostać unieważniona jako niezgodna z prawem i należy stwierdzić prawo Fundacji Obywatelskiej Civio do dostępu do kodu źródłowego aplikacji komputerowej BOSCO, o który wnioskowano, z konsekwencją zobowiązania administracji państwowej do jego udostępnienia.

PO DZIESIĘCIĄ. Koszty postępowania.

Zgodnie z postanowieniami art. 93.4 ustawy regulującej tę jurysdykcję, uważamy, że nie należy nakładać kosztów postępowania kasacyjnego na żadną ze stron, a każda ze stron powinna pokryć koszty poniesione z własnej inicjatywy oraz połowę kosztów wspólnych.

Nie ma również podstaw do nałożenia kosztów postępowania w pierwszej instancji i postępowania odwoławczego, zgodnie z art. 139.1 LJCA, ponieważ spór budził wystarczające wątpliwości prawne, aby uznać zasądzenie kosztów za nieuzasadnione, o czym świadczy różnica opinii wyrażona w wyroku sądu pierwszej instancji i w niniejszym wyroku rozstrzygającym kasację, przy czym każda ze stron powinna pokryć koszty poniesione z jej strony oraz połowę kosztów wspólnych.

WYROK

W związku z powyższym, w imieniu Króla i na mocy uprawnień nadanych mu przez Konstytucję, Izba postanowiła, zgodnie z interpretacją przepisów określoną w dziewiątej podstawie prawnej:

1. Ogłasza się zasadność skargi kasacyjnej wniesionej przez pełnomocnika procesowego Fundacji Ciudadana Civio przeciwko wyrokowi z dnia 30 kwietnia 2024 r., wydanemu przez Siódmą Sekcję Izby Administracyjnej Sądu Krajowego, który oddala

odwołanie nr 51/2022, wniesione od wyroku z dnia 30 grudnia 2021 r., wydanego przez Centralny Sąd Administracyjny nr 8 w postępowaniu zwykłym nr 18/2019, w którym oddalono skargę administracyjną wniesioną przeciwko decyzji Rady ds. Przejrzystości i Dobrego Zarządzania (CTBG) z dnia 18 lutego 2019 r., w którym częściowo uwzględniono skargę wniesioną przeciwko Ministerstwu Transformacji Ekologicznej (MITECO) w sprawie dostępu do informacji dotyczących aplikacji telematycznej (BOSCO), co powinno zostać unieważnione i pozbawione mocy prawnej.

2. Uwzględnienie odwołania nr 51/2022 wniesionego do Izby Administracyjnej Sądu Krajowego od wyroku z dnia 30 grudnia 2021 r. wydanego przez Centralny Sąd Administracyjny nr 8 w postępowaniu zwykłym nr 18/2019, w którym oddalono skargę administracyjną wniesioną przeciwko decyzji Rady ds. Przejrzystości i Dobrego Zarządzania (CTBG) z dnia 18 lutego 2019 r., która powinna zostać uchylona i unieważniona.

3. Uwzględnienie skargi administracyjnej wniesionej przeciwko decyzji Rady ds. Przejrzystości i Dobrego Zarządzania (CTBG) z dnia 18 lutego 2019 r., w której częściowo uwzględniono skargę wniesioną przeciwko Ministerstwu Transformacji Ekologicznej (MITECO) w sprawie dostępu do informacji dotyczących aplikacji telematycznej (BOSCO), i w konsekwencji:

A. Uchylamy zaskarżoną decyzję administracyjną jako sprzeczną z prawem.

B. Orzekamy o prawie Fundacji Ciudadana Civio do dostępu do kodu źródłowego aplikacji komputerowej BOSCO, zobowiązując pozwaną administrację do jego udostępnienia.

4. Nie nakładamy wyraźnie kosztów postępowania poniesionych w niniejszym postępowaniu kasacyjnym, ani kosztów poniesionych w postępowaniu apelacyjnym i pierwszej instancji.

Niniejsze postanowienie należy doręczyć stronom i włączyć do zbioru aktów prawnych.

Tak postanowiono i podpisano.