

Projekt

**UCHWAŁA NR
RADY MIEJSKIEJ W ROZPRZY**

z dnia 2025 r.

w sprawie rozpatrzenia skargi „na decyzję o uznaniu bezzasadności skargi”

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153) oraz art. 229 pkt 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 572, z 2025r. poz. 769) Rada Miejska w Rozprzy uchwala co następuje:

§ 1. Skargę „na decyzję o uznaniu bezzasadności skargi” przekazaną przez Wojewodę Łódzkiego Przewodniczącemu Rady Miejskiej w Rozprzy w dniu 21 lipca 2025r. uznaje się za bezzasadną z przyczyn przedstawionych w uzasadnieniu do niniejszej uchwały.

§ 2. Zobowiązuje się Przewodniczącego Rady Miejskiej w Rozprzy do poinformowania Skarżącego o sposobie załatwienia skargi.

§ 3. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

W dniu 21 lipca 2025r. pismem nr: RPS-I.1411.4.2025 Wojewoda przekazała do Przewodniczącego Rady Miejskiej w Rozprzy skargę „na decyzję o uznaniu bezzasadności skargi” otrzymaną 13 lipca 2025r.

Skarżący nawiązując do pisma Burmistrza Rozprzy z dnia 9 lipca 2025r. którym jego skarga z dnia 25 czerwca 2025r. uznana została za bezzasadną złożył oficjalną skargę, w której zarzucił:

„I. Naruszenie art. 23 i 24 Kodeksu cywilnego”,

„II. Naruszenie art. 15 RODO”,

„III. Brak rozliczalności i analizy dokumentów art. 5 ust. 2 RODO”,

„IV. Naruszenie art. 53 ust. 3 Konstytucji RP – prawo do kontroli swoich danych osobowych”.

Ponadto Skarżący pisze: „Wobec powyższego, na podstawie art. 15, 12 i 5 RODO oraz obowiązujących przepisów prawa krajowego i unijnego żądam:

1. Niezwłocznego udostępnienia kopii wszystkich dokumentów zawierających moje dane osobowe z procedury „niebieska Karta”.

2. W przypadku danych innych osób – zastosowania redakcji danych, a nie całkowitej odmowy.

3. Wydania pisemnej decyzji odmownej wraz z konkretnym uzasadnieniem, jeśli odmowa miałaby zostać podtrzymana.”

Z uwagi na art. 229 pkt 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, zwanej dalej k.p.a., wg którego organem właściwym do rozpatrzenia skargi dotyczącej zadań lub działalności burmistrza i kierowników gminnych jednostek organizacyjnych jest rada gminy, skarga została przekazana przez Przewodniczącego Rady Miejskiej w Rozprzy do Komisji Skarg, Wniosków i Petycji w celu wypracowania opinii.

Komisja Skarg, Wniosków i Petycji Rady Miejskiej w Rozprzy na posiedzeniach w dniach 24 lipca 2025 r. oraz 16 września 2025r. zapoznała się ze sprawą dotyczącą zarzutów podnoszonych w skardze.

W toku analizy skargi Komisja Skarg, Wniosków i Petycji ustaliła co następuje.

Zgodnie z art. 227 ustawy k.p.a. przedmiotem skargi może być w szczególności zaniedbanie lub nienależyte wykonywanie zadań przez właściwe organy albo przez ich pracowników, naruszenie praworządności lub interesów skarżących, a także przewlekłe lub biurokratyczne załatwienie spraw.

Komisja przeanalizowała pismo Burmistrza Rozprzy Nr BR.1510.4.2025 z dnia 9 lipca 2025r. będące odpowiedzią na otrzymaną przez ten organ skargę z dnia 25 czerwca 2025r. „Na naruszenie przepisów RODO i unikanie obowiązku wydania kopii dokumentów”, którym to pismem Burmistrz Rozprzy uznał skargę za bezzasadną.

Odnosząc się do poszczególnych zarzutów podniesionych w Skardze Komisja Skarg, Wniosków i Petycji zważyła, że:

Ad. „I. Naruszenie art. 23 i 24 Kodeksu cywilnego” (tzn. posługiwanie się wobec Skarżącego określeniem „osoba stosująca przemoc”):

Art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy domowej, zwanej dalej „ustawą”, wprowadza definicję osoby stosującej przemoc domową, i określa, że jeżeli mówimy o osobie stosującej przemoc domową, to należy przez to rozumieć pełnoletniego, który dopuszcza się przemocy domowej wobec osób, o których mowa w pkt 2, czyli osób doświadczających przemocy domowej. Sformułowanie „osoba stosująca przemoc domową” konsekwentnie używane jest w dalszej treści ww. ustawy, a także w Rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 6 września 2023 r. w sprawie procedury „Niebieskie Karty” oraz wzorów formularzy „Niebieska Karta” (Dz. U. z 2023 r. poz. 1870), zwanym dalej „rozporządzeniem”, określonym na podstawie art. 9d ust. 5 tejże ustawy.

Zatem uznać należy, że używane w procedurze „Niebieskie Karty” sformułowanie „osoba stosująca przemoc domową” jest terminem czysto technicznym, używanym powszechnie w przepisach o przeciwdziałaniu przemocy domowej. Używając tego terminu, Zespół Interdyscyplinarny, zwanym dalej „ZI”, nie przesądza o czyjejkolwiek winie w prowadzonej sprawie. Używanie tego terminu w żaden sposób nie narusza także dóbr osobistych Skarżącego.

Ad. „II. Naruszenie art. 15 RODO”:

W kwestii dostępu do danych zgodnie z art. 15 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/679 z 27.04.2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz.Urz. UE L 119, s. 1 ze zm.), dalej RODO, osoba, której dane dotyczą jest uprawniona do uzyskania dostępu do danych jej dotyczących (i tylko jej dotyczących). W ust. 3 przywołanego artykułu zapisano również możliwość otrzymania od administratora kopii takich danych. Należy jednak zwrócić uwagę na ograniczenie zawarte w ust. 4 cytowanego artykułu mówiące, że prawo do uzyskania kopii nie może niekorzystnie wpływać na prawa i wolności innych osób. Wyjaśnienia dotyczące tego ograniczenia znajdują się w motywie 63 zdania piąte i szóste. Prawo to nie powinno negatywnie wpływać na prawa i wolności innych.

W zamkniętej już procedurze „Niebieskie Karty” Skarżący został wskazany jako osoba stosująca przemoc domową. Zgodnie z wykładnią ustawową, osoby stosujące przemoc domową, o których mowa w art. 9c ust. 1 pkt 3 ustawy mają dostęp do dokumentacji. Jednak w odniesieniu do tych osób ustawodawca w art. 9c ust. 5 ustawy zastrzegł, że osoby o których mowa w ust. 1 pkt 3, mają dostęp do dokumentacji, z wyłączeniem dostępu do dokumentacji zawierającej dane osób doznających przemocy domowej, których udostępnienie mogłoby spowodować zagrożenie życia, zdrowia bezpieczeństwa osób doznających przemocy domowej lub zgłaszających podejrzenie stosowania przemocy domowej, w szczególności z wyłączeniem dostępu do:

- 1) formularzy „Niebieska Karta” zawierających dane osób doznających przemocy domowej;
- 2) protokołów z posiedzeń ZI oraz grup roboczych, chyba że dotyczą wyłącznie działań podejmowanych wobec osób, co do których istnieje podejrzenie, że stosują przemoc domową, oraz osób stosujących przemoc domową;

3) notatek i dokumentów wytworzonych przy realizacji zadań, o których mowa w art. 9b ww.

ustawy, chyba że dokumenty te dotyczą wyłącznie działań podejmowanych wobec osób, co do których istnieje podejrzenie, że stosują przemoc domową oraz osób stosujących przemoc domową;

4) innych dokumentów zgromadzonych przy realizacji zadań, o których mowa w art. 9b, których udostępnienie mogłoby spowodować zagrożenie życia, zdrowia lub bezpieczeństwa osób doznających przemocy domowej lub osób zgłaszających stosowanie przemocy domowej. Przywołany katalog włączeń jest katalogiem otwartym, zatem ZI indywidualnie w każdym przypadku analizuje, jaki dokument może zostać udostępniony.

Postawiony przez ustawodawcę warunek: „których udostępnienie mogłoby spowodować zagrożenie życia lub bezpieczeństwa osób doznających przemocy domowej lub zgłaszających podejrzenie stosowania przemocy domowej” powoduje konieczność każdorazowego omówienia udostępnienia poszczególnych dokumentów dot. sprawcy przemocy, wskazując na dobro pozostałych osób i wyłączenia z mocy ustawy.

Ustawodawca, podczas udostępniania dokumentacji, szczególny nacisk nakłada na ochronę życia, zdrowia oraz bezpieczeństwa osób zgłaszających lub doznających przemocy zabezpieczając w ten sposób pozyskane często wrażliwe informacje, które mogłyby pogorszyć sytuację osób doznających przemocy.

Zwrot „w zakresie ich dotyczącym” w kontekście procedury „Niebieskie Karty” oznacza każdy dokument, w którym została wskazana ta osoba. Niemniej jednak w przypadku dokumentacji mieszanej — czyli takiej, w której występuje więcej niż jeden podmiot — w tych przypadkach ustawodawca przewidział wyłączenia z dostępem do poszczególnych dokumentów. Zespół w takich przypadkach w pierwszej kolejności zawsze powinien kierować się dobrem osób doznających przemocy.

Wobec powyższego osobie stosującej przemoc domową nie można udostępnić formularzy zawierających dane osób doznających przemocy domowej oraz protokołów z posiedzeń ZI oraz grup roboczych, notatek. Wyłączenie z dostępu do dokumentów, w tym ich kopiowania nie dotyczy tylko tych dokumentów, które zawierają jedynie dane tej osoby jako stosującej przemoc. Ponadto, tej osobie nie można udostępnić innych dokumentów, których udostępnienie mogłoby spowodować zagrożenie życia, zdrowia lub bezpieczeństwa osób doznających przemocy domowej lub zgłaszających podejrzenie stosowania przemocy.

Podkreślić należy, że dostęp do danych został szczegółowo omówiony w ustawie, która ma szczególny charakter w odniesieniu do przepisów k.p.a. Ustawodawca, na każdym etapie ma na uwadze ochronę ofiar przemocy domowej, stąd nie jest dopuszczalne, aby osoba stosująca przemoc lub o to podejrzana miała dostęp do akt sprawy.

Udostępnienie kopii akt zgodnie z wnioskiem Skarżącego byłoby działaniem wbrew prawu (przeciwko ustawie), skutkującym udostępnieniem danych osób dotkniętych przemocą lub zgłaszających przemoc.

Należy przypomnieć, iż zgodnie z definicją zawartą w art. 4 pkt 7 RODO, administratorem danych jest podmiot, który ustala cele i sposoby przetwarzania pozyskanych danych osobowych, czyli posiada kompetencje decyzyjne w stosunku do danych osobowych, które znajdują się w jego dyspozycji.

W odniesieniu do podmiotów powoływanych w oparciu o przepisy ustawy decydujące znaczenie ma rodzaj i charakter nadanych tym podmiotom przez prawo kompetencji oraz wyznaczone zadania. Zgodnie z art. 9a ust. 2 ustawy, wójt gminy zobowiązany jest do powołania ZI, w którego zakresie leży badanie przypadków przemocy w rodzinie i w którego skład wchodzi wykwalifikowani pracownicy organów określonych w ust. 3 cytowanego artykułu.

Wobec powyższego należy uznać, że tak ZI jak i grupy robocze podlegają przepisom prawa w zakresie zapewnienia poufności, dostępności i integralności przetwarzanych informacji w tym danych osobowych.

W ramach realizowanych przez ZI działań zawiera się także kontakt z osobami objętymi procedurą „Niebieskie karty”, a wśród nich prowadzenie korespondencji z uczestnikami procedury w taki sposób by przekazywane informacje mieściły się w zakresie określonym w art. 9c ust. 5 ustawy. Co istotne, dostęp do dokumentacji przez osoby objęte procedurą nie może być ograniczany inaczej niż wskazują przepisy ustawy.

W odniesieniu do motywu 4 RODO i uzasadnienia art. 52 ust. 1 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej prawo do ochrony danych osobowych nie jest prawem bezwzględnym. W związku z tym wykonanie prawa dostępu należy zawsze wyważyć względem innych praw podstawowych w myśl zasady proporcjonalności. W przypadku gdy ocena na podstawie art. 15 ust. 4 RODO wykaże, że zastosowanie się do żądania ma niekorzystny (negatywny) wpływ na prawa i wolności innych osób, należy rozważyć interesy wszystkich zainteresowanych stron, biorąc pod uwagę konkretne okoliczności w danym przypadku, a w szczególności prawdopodobieństwo i wagę ryzyka związanego z przekazaniem danych.

Zgodnie z opinią Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych zawartą w decyzji ZSZS.440.660.2018 wykonanie obowiązku określonego w art. 15 ust. 3 RODO może być realizowane zarówno poprzez sporządzenie kopii lub odpisu dokumentu (nośnika) zawierającego dane osobowe oraz inne dane, jak i poprzez podanie uprawnionemu treści jego danych osobowych w odrębnym piśmie. Przed udostępnieniem dokumentacji podmiot jest zobowiązany do weryfikacji, czy na udostępnianych materiałach nie znajdują się dane osób trzecich. Jeśli tak, to przed udostępnieniem zobowiązany jest do przeprowadzenia procesu anonimizacji, czyli usunięcia informacji mogących ujawniać ich tożsamość. Taką formą anonimizacji może być decyzja o dostępie do danych w siedzibie ZI.

Z uzyskanych przez Komisję Skarg, Wniosków i Petycji informacji wynika, że na posiedzeniu w dniu 13 maja 2025r. ZI w Rozprzry dokonał oceny prowadzonej w rodzinie Skarżącego procedury „Niebieskie Karty” oraz uwzględniając uwagi Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi, podjął decyzję o udostępnieniu Skarżącemu wglądu do dokumentacji z prowadzonej procedury „Niebieskie Karty”.

Pismem z dnia 14 maja 2025r. Skarżący został poinformowany o decyzji ZI w Rozprzy i zaproszony na spotkanie do siedziby Ośrodka Pomocy Społecznej w Rozprzy, Rynek Piastowski 10, w dniu 28 maja 2025r. o godz. 13.

W dniu 19 maja 2025r. do Urzędu Miasta i Gminy w Rozprzy wpłynęło pismo Skarżącego, w którym poinformował, że zaproponowana forma udostępnienia dokumentacji poprzez wgląd do procedury „Niebieskie Karty” jest dla Skarżącego nie do zaakceptowania oraz złożył kolejny wniosek z żądaniem kopii dokumentów.

W dniu 12 czerwca 2025r. tut. Ośrodek Pomocy Społecznej w Rozprzy w odpowiedzi na ponowny wniosek Skarżącego podtrzymał swoje stanowisko w przedmiocie udostępnienia dokumentacji z procedury „Niebieskie Karty” zaprezentowane w piśmie z dnia 14 maja 2025r. (przedstawienie dokumentacji do wglądu w siedzibie ZI).

Ad. „III. Brak rozliczalności i analizy dokumentów art. 5 ust. 2 RODO”:

Art. 5 RODO szczegółowo opisuje zasady dotyczące przetwarzania danych osobowych:

1. Dane osobowe muszą być:

a) przetwarzane zgodnie z prawem, rzetelnie i w sposób przejrzysty dla osoby, której dane dotyczą („zgodność z prawem, rzetelność i przejrzystość”),

b) zbierane w konkretnych, wyraźnych i prawnie uzasadnionych celach i nieprzetwarzane dalej w sposób niezgodny z tymi celami; dalsze przetwarzanie do celów archiwalnych w interesie publicznym, do celów badań naukowych lub historycznych lub do celów statystycznych nie jest uznawane w myśl art. 89 ust. 1 za niezgodne z pierwotnymi celami („ograniczenie celu”),

c) adekwatne, stosowne oraz ograniczone do tego, co niezbędne do celów, w których są przetwarzane („minimalizacja danych”),

d) prawidłowe i w razie potrzeby uaktualniane; należy podjąć wszelkie rozsądne działania, aby dane osobowe, które są nieprawidłowe w świetle celów ich przetwarzania, zostały niezwłocznie usunięte lub sprostowane („prawidłowość”),

e) przechowywane w formie umożliwiającej identyfikację osoby, której dane dotyczą, przez okres nie dłuższy, niż jest to niezbędne do celów, w których dane te są przetwarzane; dane osobowe można przechowywać przez okres dłuższy, o ile będą one przetwarzane wyłącznie do celów archiwalnych w interesie publicznym, do celów badań naukowych lub historycznych lub do celów statystycznych na mocy art. 89 ust. 1, z zastrzeżeniem, że wdrożone zostaną odpowiednie środki techniczne i organizacyjne wymagane na mocy niniejszego rozporządzenia w celu ochrony praw i wolności osób, których dane dotyczą („ograniczenie przechowywania”);

f) przetwarzane w sposób zapewniający odpowiednie bezpieczeństwo danych osobowych, w tym ochronę przed niedozwolonym lub niezgodnym z prawem przetwarzaniem oraz przypadkową utratą, zniszczeniem lub uszkodzeniem, za pomocą odpowiednich środków technicznych lub organizacyjnych („integralność i poufność”).

Ust. 2 przywołanego artykułu wskazuje: Administrator jest odpowiedzialny za przestrzeganie przepisów ust. 1 i musi być w stanie wykazać ich przestrzeganie („rozliczalność”).

Wszelkie przetwarzanie danych osobowych powinno być zgodne z prawem i rzetelne. Dla osób fizycznych powinno być przejrzyste, że dotyczące ich dane osobowe są zbierane, wykorzystywane, przeglądane lub w inny sposób przetwarzane oraz w jakim stopniu te dane osobowe są lub będą przetwarzane. Zasada przejrzystości wymaga, by wszelkie informacje i wszelkie komunikaty związane z przetwarzaniem tych danych osobowych były łatwo dostępne i zrozumiałe oraz sformułowane jasnym i prostym językiem. Zasada ta dotyczy w szczególności informowania osób, których dane dotyczą, o tożsamości administratora i celach przetwarzania oraz innych informacji mających zapewnić rzetelność i przejrzystość przetwarzania w stosunku do osób, których sprawa dotyczy, a także prawa takich osób do uzyskania potwierdzenia informacji o przetwarzanych danych osobowych ich dotyczących. Osobom fizycznym należy uświadomić ryzyka, zasady, zabezpieczenia i prawa związane z przetwarzaniem danych osobowych oraz sposoby wykonywania praw przysługujących im w związku z takim przetwarzaniem. W szczególności konkretne cele przetwarzania danych osobowych powinny być wyraźne, uzasadnione i określone w momencie ich zbierania. Dane osobowe powinny być adekwatne, stosowne i ograniczone do tego, co niezbędne do celów, dla których są one przetwarzane. Dane osobowe powinny być przetwarzane w sposób zapewniający im odpowiednie bezpieczeństwo i odpowiednią poufność, w tym ochronę przed nieuprawnionym dostępem do nich i do sprzętu służącego ich przetwarzaniu oraz przed nieuprawnionym korzystaniem z tych danych i z tego sprzętu.

Zasada rozliczalności określona w art. 5 ust. 2 RODO została uszczegółowiona w art. 24 RODO, który nakłada na administratora obowiązek wdrożenia odpowiednich środków technicznych i organizacyjnych, aby przetwarzanie odbywało się zgodnie z rozporządzeniem.

Przywołanie przez Skarżącego art. 5 ust. 2 RODO nie daje mu legitymacji do dostępu do danych osobowych. Cytowany przepis jasno określa zasady jakimi administrator musi kierować się przy przetwarzaniu danych.

Ad. „IV. Naruszenie art. 53 ust. 3 Konstytucji RP - prawo kontroli swoich danych osobowych”:

Art. 51 ust. 3 Konstytucji RP wskazuje, że każdy ma prawo dostępu do dotyczących go urzędowych dokumentów i zbiorów danych. Ograniczenie tego prawa może określić ustawa. Jak zastrzeżono w treści wskazanego przepisu, konstytucyjne prawo dostępu do akt nie ma charakteru absolutnego i może być ograniczone przez przepisy rangi ustawowej.

Artykuł 51 Konstytucji RP statuuje prawo do ochrony danych osobowych, które jest jednym z przejawów prawa do ochrony prywatności. Reguluje on kilka istotnych kwestii, a mianowicie autonomię informacyjną jednostki, czyli jej wolność w zakresie udostępniania informacji jej dotyczących, dopuszczalność ingerencji w tę wolność przez władze publiczne oraz prawa przysługujące na wypadek jej naruszenia, którymi są prawo dostępu do urzędowych dokumentów i zbiorów danych dotyczących danej osoby, prawo żądania sprostowania pewnych informacji oraz prawo żądania usunięcia pewnych informacji.

Art. 51 Konstytucji RP może znaleźć zastosowanie w relacjach horyzontalnych, bowiem jego ust. 1 zakazuje podmiotom prywatnym zobowiązywania innych podmiotów prywatnych bez podstawy ustawowej do ujawniania informacji o sobie. Przepis ten może więc znaleźć zastosowanie np. w relacjach pracowniczych czy konsumenckich. Do relacji wertykalnych na zasadzie wyłączności odnosi się natomiast art. 51 ust. 2 Konstytucji RP. Dwa kolejne ustępy mogą znaleźć zastosowanie zarówno w relacjach wertykalnych, jak i horyzontalnych, w zależności od tego, czy podmiotem przetwarzającym dane osobowe jest podmiot prywatny czy publiczny.

Pojęcie danych osobowych nie występuje w treści art. 51 Konstytucji RP. Przepis ten posługuje się natomiast pojęciem „informacji dotyczących jego osoby”. Chodzi zatem o informacje, które pozwalają na ustalenie tożsamości danej osoby i w tym sensie są informacjami jej dotyczącymi.

Art. 51 ust. 2 Konstytucji RP statuuje zakaz przetwarzania danych osobowych przez władze publiczne, wymieniając jako formy przetwarzania pozyskiwanie danych, ich gromadzenie oraz udostępnianie. Analiza treści tego przepisu prowadzi do wniosku, że ochroną wynikającą z art. 51 ust. 2 Konstytucji RP objęte są dane osobowe tylko obywateli polskich, które nie mogą być przez władze publiczne pozyskane, gromadzone i udostępniane, jeśli nie są niezbędne w demokratycznym państwie prawnym. Informacje o obywatelach, które są niezbędne w demokratycznym państwie prawnym, mogą być zatem przetwarzane przez władze publiczne. Informacjami niezbędnymi w rozumieniu art. 51 ust. 2 Konstytucji RP są te, których posiadanie przez organ warunkuje możliwość realizacji przyznanych mu kompetencji. Są to więc informacje niezbędne dla organu i pozyskiwane w granicach jego kompetencji. Przykładowo, przyznanie pomocy społecznej danej osobie wymaga uprzedniego ustalenia jej sytuacji majątkowej i dochodowej, a to z kolei wymaga pozyskania pewnych informacji jej dotyczących. Wymóg niezbędności informacji w demokratycznym państwie prawnym ogranicza zakres zbieranych informacji, jest to zatem wymóg działający tak jak zasada proporcjonalności z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Niezbędność informacji należy zatem ocenić przez pryzmat jej przydatności, konieczności (nie nadmierności) oraz proporcjonalności w ścisłym tego słowa znaczeniu. Z wymogu niezbędności informacji wynika, że nie mogą one być zbierane „na wszelki wypadek”.

Osoba, której dane są przetwarzane, ma prawo dostępu do dotyczących jej urzędowych dokumentów i zbiorów danych, a także żądania sprostowania oraz usunięcia informacji nieprawdziwych, niepełnych lub zebranych w sposób sprzeczny z ustawą. Pierwsze z tych praw nie ma charakteru absolutnego, może być ograniczane w drodze ustawy (co *expressis verbis* przewiduje art. 51 ust. 3 zdanie drugie Konstytucji RP).

Należy dodać, że dostęp osoby do dotyczących jej dokumentów urzędowych oraz zbiorów danych uregulowany w art. 51 ust. 3 Konstytucji RP nie może być utożsamiany z dostępem do informacji o sprawach publicznych zagwarantowanym w art. 61 Konstytucji RP.

Trzeba podkreślić, że członkowie ZI oraz grup roboczych zobowiązani są do zachowania poufności wszelkich informacji i danych, które uzyskali przy realizacji zadań, o których mowa w art. 9b ust. 2 i 3 ustawy. W myśl art. 9c ust. 4 ustawy poza przypadkami wskazanymi w ustawie do dokumentacji wytworzonej przy realizacji zadań, o których mowa w art. 9b ustawy, dostęp mają wyłącznie członkowie ZI oraz grup roboczych oraz osoby wskazane w ust. 1 pkt 1 i 3 ustawy. Poza członkami ZI

oraz grup roboczych, dostęp do dokumentacji mają zatem osoby, m.in. co do których istnieje podejrzenie, że są dotknięte przemocą w rodzinie. Warto zauważyć, że użyty w przepisie zwrot: "dostęp mają" nie jest równoznaczne z udostępnianiem akt w rozumieniu art. 73 ustawy k.p.a., które obejmuje prawo strony do wglądu w akta sprawy, sporządzania z nich notatek, kopii lub odpisów. Procedura "Niebieskie Karty" nie stanowi postępowania administracyjnego, a ZI nie jest organem administracji publicznej. Z tych samych względów dokumentacja z realizacji procedury "Niebieskiej Karty" nie podlega udostępnieniu w trybie dostępu do informacji publicznej.

Ustawa k.p.a. w art. 1 wskazuje, że kodeks normuje:

- 1) postępowanie przed organami administracji publicznej w należących do właściwości tych organów sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych albo załatwianych milcząco;
- 2) postępowanie przed innymi organami państwowymi oraz przed innymi podmiotami, gdy są one powołane z mocy prawa lub na podstawie porozumień do załatwiania spraw określonych w pkt 1;
- 3) postępowanie w sprawach rozstrzygania sporów o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego i organami administracji rządowej oraz między organami i podmiotami, o których mowa w pkt 2;
- 4) postępowanie w sprawach wydawania zaświadczeń;
- 5) nakładanie lub wymierzanie administracyjnych kar pieniężnych lub udzielanie ulg w ich wykonaniu;
- 6) tryb europejskiej współpracy administracyjnej.

Art. 2 ustawy k.p.a. normuje ponadto postępowanie w sprawie skarg i wniosków (Dział VIII) przed organami państwowymi, organami jednostek samorządu terytorialnego oraz przed organami organizacji społecznych.

Mając powyższe na uwadze należy przyjąć, że w trybie ogólnego postępowania administracyjnego załatwiane są sprawy administracyjne, rozumiane w sensie formalnym jako należące do właściwości organów administracji publicznej sprawy indywidualne rozstrzygane w drodze decyzji administracyjnej. Natomiast, zgodnie z art 9 d ust 1 ustawy podejmowanie interwencji w środowisku wobec rodziny dotkniętej przemocą odbywa się w oparciu o procedurę "Niebieskie Karty" i nie wymaga zgody osoby dotkniętej przemocą w rodzinie. Ustawa nie przewiduje wydawania w tym trybie decyzji administracyjnych w sprawach indywidualnych i w żadnym przepisie nie odwołuje się do odpowiedniego stosowania norm Kpa. Procedura „Niebieskie Karty” sama określa jej sposób wszczynania, uprawnione do tego służby, proces dalszego postępowania, w tym dokumentowania przebiegu, zawiadamiania i wzywania uczestników, obowiązków i uprawnień przewodniczącego ZI oraz grupy roboczej, aż do proceduralnych sposobów zakończenia postępowania. Przepisy określające tę procedurę mają zatem charakter pełny i samowystarczalny. W żadnym przepisie, czy to pośrednio, czy też bezpośrednio ustawa i wydane na jej podstawie rozporządzenie wykonawcze nie odwołuje się do stosowania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. Mając powyższe na uwadze należy zatem uznać, że procedura "Niebieskie Karty" jest procedurą samoistną,

nie odwołującą się do innej procedury administracyjnej, karnej czy też cywilnej. Jak już wskazano powyżej w związku z określeniem procedury „Niebieskie Karty” w innych przepisach prawa aniżeli Kpa, nie ma wobec niej odniesienia do postępowania administracyjnego.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 31 stycznia 2024r. II SA/Kr 1546/23 sąd wskazuje: „W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się, że Zespół Interdyscyplinarny, który podjął czynność założenia i prowadzenia "Niebieskiej Karty", nie jest organem administracji publicznej, ani w znaczeniu ustrojowym (żaden przepis prawa nie określa go w ten sposób), ani też funkcjonalnym (żaden przepis prawa nie powierzył mu do wykonywania zadań z zakresu administracji publicznej w formie określonej w art. 3 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2024 r. poz. 935 z późn. zm.), dalej p.p.s.a.). Zespół, choć jego status prawny nie jest jednoznaczny, nie stanowi wyodrębnionego organu, któremu przyznano szczególne kompetencje do wydawania rozstrzygnięć o charakterze władczym i wiążącym. Stanowi on swoistego rodzaju płaszczyznę współpracy przedstawicieli różnych organów i organizacji, mającą umożliwić sprawne i kompleksowe podejmowanie działań przez członków wchodzących w jego skład, a którzy i tak działając w ramach zespołu wykonują swoje obowiązki zawodowe lub służbowe. W ocenie Sądu w sytuacji, gdyby racjonalny ustawodawca zamierzał przyznać temu podmiotowi prawo do wydawania rozstrzygnięć o charakterze władczym i wiążącym, to wprost uregulowałby to w stosownym akcie prawnym. Skoro ani Zespół, ani jego Przewodniczący nie posiadają kompetencji to wydawania aktów, które w sposób prawny kształtują prawa i obowiązki stron, to nie można uznać, że są w znaczeniu funkcjonalnym organami administracji publicznej (postanowienie NSA z 25 listopada 2015 r., I OSK 2896/15, LEX nr 1989917, postanowienie WSA w Warszawie z dnia 13 lutego 2020 r. sygn. VII SA/Wa 2265/19 LEX nr 3367604, Postanowienie WSA we Wrocławiu z 30 czerwca 2023 r., IV SA/wr 204/23, LEX nr 3578314). Stąd przyjmuje się, że ustawodawca nie powierzył Zespołowi Interdyscyplinarnemu żadnych kompetencji władczych - w szczególności prawa do wydawania decyzji administracyjnych, postanowień, innych niż określone w punktach 1-3 § 2 art. 3 p.p.s.a. aktów lub czynności dotyczących uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa. Wszystkie działania podejmowane przez Zespół Interdyscyplinarny należą do sfery działań prawnych nie władczych i nie zmierzają wprost do wywołania skutków prawnych. Nie mogą być wprowadzane w życie za pomocą przymusu bezpośredniego oraz żadna z czynności podejmowanych przez Zespół Interdyscyplinarny bądź przez przewodniczącego, nie dotyczy uprawnień lub obowiązków Skarżącego, wynikających z przepisów prawa w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.

Zdaniem Sądu w niniejszej sprawie nie stosuje się przepisów Kpa dotyczących udostępniania akt. Z tego też względu prawidłowo nie zostało wydane postanowienie na podstawie art. 74 § k.p.a. Należy bowiem wskazać, że dostęp ten został uregulowany odmiennie w ustawie o przeciwdziałaniu przemocy domowej. Stąd regulacja ta ma charakter szczególny w odniesieniu do przepisów Kpa. Chodziło w niej bowiem o ochronę ofiar przemocy domowej, stąd nie jest dopuszczalne, aby osoba, która ją stosuje, lub jest o to podejrzana, miała dostęp do akt sprawy. Co więcej, regulacja przewidziana w powołanej ustawie eliminuje dostęp do przetwarzanych danych za pośrednictwem pełnomocnika, znowu ze względu na ochronę interesu osób pokrzywdzonych. W doktrynie wskazuje się, że „poza członkami i członkiniami zespołu interdyscyplinarnego oraz grupy do dokumentacji

wytworzonej przy realizacji zadań zespołu mają zatem dostęp osoby stosujące przemoc domową i osoby doznające tej przemocy”. Te dwie kategorie osób to podmioty z pewnością najbardziej zainteresowane wytworzoną dokumentacją. Ustawodawca nie zastrzegł przy tym, że chodzi wyłącznie o dokumentację dotyczącą „Niebieskiej Karty”, na gruncie literalnej wykładni przepisu można byłoby domagać się więc dostępu do całości dokumentacji, jaką wytworzył ZI. Osoby doznające przemocy domowej mają przy tym nieograniczony dostęp do wytworzonej dokumentacji. Z kolei osoby stosujące tę przemoc na podstawie art. 9c ust. 5 ustawy mają ograniczony dostęp do dokumentacji. Dostęp ten ograniczony jest podmiotowo i przedmiotowo. Ustawodawca wyłączył w określonej sytuacji dostęp do dokumentacji zawierającej dane osób doznających przemocy domowej oraz osób zgłaszających podejrzenie stosowania przemocy domowej. Ograniczenie ma charakter przedmiotowy, w dalszej części przepisu doprecyzowano bowiem, że chodzi o dostęp do dokumentacji zawierającej dane, których udostępnienie mogłoby spowodować zagrożenie życia, zdrowia lub bezpieczeństwa osób doznających przemocy domowej lub osób zgłaszających podejrzenie stosowania przemocy domowej. Następnie przykładowo wskazano, że dostęp jest w szczególności wyłączony” w ściśle określonym zakresie.

Naczelny Sąd Administracyjny w postanowieniu z dnia 29 lutego 2024r. II/OSK45/24 wskazuje: „W odpowiedzi na skargę wskazano, że udostępnienie skarżącemu dostępu do akt sprawy w zakresie przez niego wskazanym, w tym protokołu kończącego postępowanie byłoby działaniem oczywiście contra legem, skutkując udostępnieniem danych osób dotkniętych przemocą oraz zgłaszających przemoc. Podano, że kwestią ocenną jest spełnienie przesłanki zagrożenia życia, zdrowia czy bezpieczeństwa w wyniku takiego udostępnienia. Stwierdzono, że Zespół zajmuje stanowisko, zgodnie z którym sytuacje przemocowe w rodzinie mogą niemal zawsze eskalować w wyniku uzyskania przez osobę, o której mowa w art. 9c ust. 1 pkt 3 ustawy danych innych zaangażowanych osób, podkreślając, że w tym konkretnym przypadku również istnieje takie ryzyko. Równocześnie zaznaczono, że skarżący otrzymał wszelkie dotyczące wyłącznie jego informacje oraz dokumenty zgromadzone i wytworzone w procedurze Niebieskiej Karty. Wobec tego wniesiono o odrzucenie jako niedopuszczalnej lub oddalenie jako bezzasadnej przedmiotowej skargi.” W dalszej części postanowienia sąd stwierdza: „Odnosząc się do tych twierdzeń, Sąd wyjaśnił, że przepis art. 9c ust. 5 ustawy mówi wprost, że osoby, o których mowa w ust. 1 pkt 3 (osoby podejrzane o stosowanie przemocy), mają dostęp do dokumentacji, z wyłączeniem dostępu do dokumentacji zawierającej dane osób dotkniętych przemocą w rodzinie oraz osób zgłaszających podejrzenie stosowania przemocy w rodzinie, których udostępnienie mogłoby spowodować zagrożenie życia, zdrowia lub bezpieczeństwa osób dotkniętych przemocą w rodzinie lub osób zgłaszających podejrzenie stosowania przemocy w rodzinie, w szczególności z wyłączeniem dostępu do: (1) formularzy „Niebieska Karta” zawierających dane osób dotkniętych przemocą w rodzinie; (2) protokołów z posiedzeń zespołu interdyscyplinarnego oraz grup roboczych, chyba że dotyczą wyłącznie działań podejmowanych wobec osób, co do których istnieje podejrzenie, że stosują przemoc w rodzinie, oraz osób stosujących przemoc w rodzinie; (3) notatek i dokumentów wytworzonych przy realizacji zadań, o których mowa w art. 9b, chyba że dokumenty te dotyczą wyłącznie działań podejmowanych wobec osób, co do których istnieje podejrzenie, że stosują przemoc w rodzinie, oraz osób stosujących przemoc w rodzinie; (4) innych dokumentów zgromadzonych przy realizacji zadań, o których mowa

w art. 9b, których udostępnienie mogłoby spowodować zagrożenie życia, zdrowia lub bezpieczeństwa osób dotkniętych przemocą w rodzinie lub osób zgłaszających podejrzenie stosowania przemocy w rodzinie. Podkreślenia wymaga, że użyte przez ustawodawcę sformułowanie "mają dostęp" nie jest równoznaczne z udostępnianiem akt w rozumieniu art. 73 k.p.a., które obejmuje prawo strony do wglądu w akta sprawy, sporządzania z nich notatek, kopii lub odpisów. Procedura "Niebieskie Karty" nie stanowi postępowania administracyjnego. Z tych względów dokumentacja z realizacji procedury „Niebieskie Karty” nie podlega udostępnieniu przykładowo w trybie dostępu do informacji publicznej. A zatem należy przyjąć, że udostępnienie dokumentacji osobie stosującej przemoc lub podejrzanej o jej stosowanie, może polegać, np. na umożliwieniu przejrzenia dokumentacji w siedzibie zespołu i to wyłącznie w zakresie, w jakim obejmuje ona zagadnienia będące realizacją zadań, o których mowa w art. 9b ustawy. Podejmując czynności w ramach procedury, nawet po jej zakończeniu, zawsze należy dokonywać ze szczególną ostrożnością, nie tracąc z pola widzenia ochrony życia, zdrowia lub bezpieczeństwa osób dotkniętych przemocą w rodzinie lub osób zgłaszających podejrzenie stosowania przemocy w rodzinie.”

W związku z powyższym ZI nie ma możliwości wydania decyzji w sprawie prowadzonej z udziałem Skarżącego.

Na podstawie wszystkich obowiązujących przepisów brak jest możliwości spełnienia żądania Skarżącego w zakresie udostępnienia dokumentacji z procedury „Niebieskie Karty”.

Jednocześnie należy zauważyć iż, w sprawie złożonej Skargi organ nie wydaje decyzji w myśl art. 237 § 3 k.p.a.: „O sposobie załatwienia skargi zawiadamia się skarżącego.”

Odnosząc się do poruszonych w piśmie przez Skarżącego kwestii, Burmistrz Rozpry zaproponował Skarżącemu spotkanie w celu osobistego omówienia powstałego problemu. Spotkanie ze Skarżącym odbyło się w dniu 7 sierpnia 2025r. w siedzibie Urzędu Miasta i Gminy w Rozpry. Niestety nie przyniosło ono oczekiwanych rezultatów. Skarżący domagał się pełnej dokumentacji z procedury „Niebieskie Karty” bez uwzględnienia ograniczeń wynikających z przepisów powszechnie obowiązującego prawa.

W związku z powyższym, po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego w przedmiotowej sprawie, Komisja Skarg, Wniosków i Petycji Rady Miejskiej w Rozpry nie dopatrzyła się uchybień, czy też naruszenia przepisów prawa w działalności Burmistrza Rozpry, dlatego też zarekomendowała Radzie Miejskiej w Rozpry uznanie przedmiotowej skargi „na decyzję o uznaniu bezzasadności skargi” za bezzasadną.

Pouczenie:

Zgodnie z art. 239 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego w przypadku gdy skarga, w wyniku jej rozpatrzenia, została uznana za bezzasadną i jej bezzasadność wykazano w odpowiedzi na skargę, a Skarżący ponowił skargę bez wskazania nowych okoliczności - organ właściwy do jej rozpatrzenia może podtrzymać swoje poprzednie stanowisko z odpowiednią adnotacją w aktach sprawy - bez zawiadamiania skarżącego.