



## WYROK

### W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 8 grudnia 2025 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie  
w składzie następującym:

Przewodniczący	<b>sędzia WSA Agnieszka Wilczewska – Rzepecka (spr.)</b>
Sędziowie	<b>sędzia WSA Andrzej Kołodziej</b> <b>sędzia WSA Danuta Kania</b>
Protokolant	st. sekr. sąd. Marcin Rusinowicz - Borkowski

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu **8 grudnia 2025 r.**  
sprawy ze skargi **Stowarzyszenia Sieć Obywatelska Watchdog Polska**  
na decyzję **Szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego**  
z dnia **18 kwietnia 2025 r. nr S-648/2025**  
w przedmiocie **odmowy udostępnienia informacji publicznej**

- 1. uchyla zaskarżoną decyzję w zakresie w jakim odmawia udostępnienia informacji publicznej żądanej w pkt 4 wniosku – w części dotyczącej łącznego kosztu zakupu systemu inwigilacyjnego Pegasus, w pkt 5 wniosku oraz w pkt 6 wniosku;**
- 2. oddala skargę w pozostałym zakresie;**
- 3. zasądza od Szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego na rzecz Stowarzyszenia Sieć Obywatelska Watchdog Polska kwotę 680 (słownie: sześćset osiemdziesiąt) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania.**



Na oryginale właściwe podpisy  
Za zgodność z oryginałem  
starszy specjalista

Izabela Kaliszewska

### Uzasadnienie

Stowarzyszenie Sieć Obywatelska Watchdog Polska (dalej: „Stowarzyszenie”) zwróciło się do Centralnego Biura Antykorupcyjnego o udostępnienie informacji publicznej w zakresie:

1. imion i nazwisk osób, wobec których użyty został system inwigilacyjny Pegasus od dnia zakupu systemu do dnia zakończenia licencji;
2. liczby użyć systemu inwigilacyjnego Pegasus w stosunku do każdej z inwigilowanych osób;
3. liczby użyć systemu inwigilacyjnego Pegasus ogółem;
4. łącznego koszt używania i zakupu systemu inwigilacyjnego Pegasus;
5. czy po wyborach parlamentarnych powstały wewnętrzne raporty, analizy lub inne dokumenty podsumowujące działania systemu Pegasus? Jeśli tak to komu zostały przekazane?;
6. czy w stosunku do kogokolwiek zostały wyciągnięte konsekwencje w związku z używaniem systemu inwigilacyjnego Pegasus? ”.

Zaskarżoną decyzją z 18 kwietnia 2025 r., nr S-648/2025 Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego odmówił udostępnienia informacji publicznej w powyższym zakresie.

W uzasadnieniu wskazał, że informacje, których dotyczy przedmiotowy wniosek, realizują co prawda znamiona definicji informacji publicznej, jednak udostępnienie informacji podlega ograniczeniu na podstawie art. 16 ust. 1 w związku z art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2022 r., poz. 902 ze zm., dalej: „u.d.i.p.”), z uwagi na ochronę informacji niejawnych oraz ochronę innych tajemnic ustawowo chronionych. Ustawa z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz.U. z 2024 r., poz. 632 ze zm., dalej: „u.o.i.n.”) uznaje za niejawne takie informacje, których nieuprawnione ujawnienie spowoduje poważną szkodę dla Rzeczypospolitej Polskiej przez to, że utrudni wykonywanie czynności operacyjno-rozpoznawczych prowadzonych w celu zapewnienia bezpieczeństwa państwa lub ścigania sprawców zbrodni przez służby lub instytucje do tego uprawnione (art. 5 ust. 2 pkt 4 u.o.i.n.), utrudni wykonywanie zadań służbom lub instytucjom odpowiedzialnym za ochronę bezpieczeństwa lub podstawowych interesów Rzeczypospolitej Polskiej (art. 5 ust. 3 pkt 4 u.o.i.n.) lub utrudni wykonywanie zadań służbom lub instytucjom odpowiedzialnym za ochronę

porządku publicznego, bezpieczeństwa obywateli lub ściganie sprawców przestępstw i przestępstw skarbowych (art. 5 ust. 3 pkt 5 u.o.i.n).

Zdaniem organu skierowane do CBA pytania nawiązujące do określonego oprogramowania/systemu, które jest/było ewentualnie wykorzystywane przez Centralne Biuro Antykorupcyjne, dotyczą możliwości technicznych jakimi dysponuje ta służba specjalna. Zatem z uwagi na fakt, że odnoszą się one do szczegółowej informacji dotyczącej organizacji, form i metod pracy operacyjnej, w stosunku do której istnieje ustawowy obowiązek zachowania tajemnicy stosownie do wymogów określonych w przepisach ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych, należy odmówić udostępnienia żądanej informacji. Do wydania decyzji odmownej w rozpatrywanej sprawie, wystarczająca jest zatem okoliczność, że udzielenie informacji w powyższym zakresie przyczyniłoby się do ujawnienia poziomu zaawansowania organizacyjnego, technicznego oraz innowacyjności stosowanych metod, form czy też środków pracy operacyjnej.

Ponadto, konieczność zapewnienia ochrony żądanej informacji, w sposób przewidziany dla ochrony informacji niejawnych, wynika z treści art. 28 ust. 2 pkt 2 ustawy z 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz.U. z 2024 r., poz. 184 ze zm., dalej: „ustawa o CBA”), zgodnie z którym Szef CBA nie może wyrazić zgody na udostępnienie informacji o szczegółowych formach i zasadach prowadzenia czynności operacyjno-rozpoznawczych oraz o stosowanych w związku z ich prowadzeniem środkach i metodach. Ustawa o CBA przewiduje w tym względzie wyjątki, ale wyraźnie dotyczą one wyłącznie prokuratora lub sądu, nie zaś innych osób lub instytucji, czy organizacji społecznych (art. 28 ust 3 i 4 ustawy o CBA).

Organ podkreślił, że Stowarzyszenie w każdym punkcie wniosku odnosi się *stricte* do określonego oprogramowania/systemu. Udzielenie odpowiedzi w zakresie wnioskowanym przez wnioskodawcę prowadziło zatem do udzielenia - w pośredni sposób - informacji czy CBA posługuje się lub posługiwało się w przeszłości wskazanym rodzajem narzędzia informatycznego, a tym samym ujawniałoby techniczne możliwości działania organu powołanego do rozpoznawania, zapobiegania i wykrywania przestępstw, o których mowa w ustawie o CBA. Z tego względu, uzasadnione jest zastosowanie art. 5 ust. 1 w związku z art. 16 ust. 1 u.d.i.p. i wydanie decyzji o odmowie udostępnienia informacji.

Stowarzyszenie na powyższą decyzję złożyło skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w której wniosło o jej uchylenie w całości i zasądzenie na jego rzecz zwrotu kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego wg norm przepisanych.

Zaskarżonej decyzji zarzuciło naruszenie:

1. art. 61 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1997, nr 78 poz. 483 ze zm.), przez jego niewłaściwe zastosowanie i nieudostępnienie wnioskowanej informacji, pomimo braku podstaw do odmowy jej udostępnienia,

2. art. 1 ust. 1, art. 6 ust. 1 u.d.i.p., przez ich niewłaściwe zastosowanie i nieudostępnienie wnioskowanej informacji, pomimo braku podstaw do ich niezastosowania i odmowy udostępnienia wnioskowanych danych,

3. art. 5 ust. 1 u.d.i.p., przez jego błędne zastosowanie i odmowę udostępnienia informacji, pomimo iż w sprawie nie zachodziła okoliczność ograniczająca prawo do informacji publicznej w postaci tajemnicy ustawowo chronionej.

W ocenie Stowarzyszenia wnioskowana informacja dotyczy działania organu publicznego, odnosi się do wykorzystania środków publicznych (zakup i użycie Pegasusa finansowano m.in. z Funduszu Sprawiedliwości). Użycie systemu Pegasus ma również bezpośredni wpływ na prawa i wolności obywateli (prawo do prywatności, tajemnica komunikacji, wolność słowa). Tym samym żądana informacja spełnia wszelkie kryteria uznania jej za informację publiczną. Społeczeństwo ma prawo do informacji, w jaki sposób podmiot publiczny korzysta z narzędzi inwigilacyjnych. Stowarzyszenie podniosło, że nie występowało o ujawnianie szczegółów działań operacyjnych czy ustaleń z postępowań, a jedynie o okoliczności związane z używaniem systemu Pegasus. Powyższe ma służyć realizacji kontroli społecznej nad działaniami służb.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie, podtrzymując argumentację zawartą w zaskarżonej decyzji.

**Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zważył, co następuje.**

Skarga jest częściowo zasadna.

Na wstępie zwrócić należy uwagę, iż w niniejszej sprawie nie jest kwestią sporną, że żądane informacje mają walor informacji publicznej, jak również, że Szef

Centralnego Biura Antykorupcyjnego jest podmiotem obowiązany do ich udostępnienia. Istota sporu sprowadza się do kwestii, czy organ zasadnie odmówił udostępnienia informacji publicznej z uwagi, iż podlegają one ochronie właściwej dla informacji niejawnych.

Jak słusznie wróciło uwagę Stowarzyszenie, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w art. 61 ust. 1 gwarantuje obywatelom prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Trzeba jednakże pamiętać, że nie jest to prawo absolutne (bezwzględne). Z ust. 3 art. 61 Konstytucji wynika, że doznaje ono ograniczeń określonych w ustawach ze względu np. na ochronę porządku publicznego czy też bezpieczeństwa państwa. Niewątpliwie zagrożenie terroryzmem, wojna jak również rozwój zorganizowanej przestępczości powodują, że musimy jako obywatele godzić się na ograniczenia naszego prawa dostępu do informacji publicznej.

Jak stanowi art. 5 ust. 1 u.d.i.p. prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu w zakresie i na zasadach określonych w przepisach o ochronie informacji niejawnych oraz o ochronie innych tajemnic ustawowo chronionych. Ustawa o ochronie informacji niejawnych uznaje za niejawne, takie informacje, których nieuprawnione ujawnienie spowoduje poważna szkodę dla Rzeczypospolitej Polskiej przez to, że utrudni wykonywanie czynności operacyjno-rozpoznawczych prowadzonych w celu zapewnienia bezpieczeństwa państwa lub ścigania sprawców zbrodni przez służby lub instytucje do tego uprawnione (art. 5 ust. 2 pkt 4 u.o.i.n.), utrudni wykonywanie zadań służbom lub instytucjom odpowiedzialnym za ochronę bezpieczeństwa i podstawowych interesów Rzeczypospolitej Polskiej (art. 5 ust. 3 pkt 4 u.o.i.n.) lub utrudni wykonywanie zadań służbom lub instytucjom odpowiedzialnym za ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa obywateli lub ściganie sprawców przestępstw lub przestępstw skarbowych (art. 5 ust. 3 pkt 5 u.o.i.n.).

Stosownie zaś do art. 24 ust. 1 ustawy z 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz.U. z 2024 r., poz. 184 ze zm., dalej: „ustawa o CBA”) w związku z wykonywaniem swoich zadań CBA zapewnia ochronę środków, form i metod realizacji zadań, zgromadzonych informacji oraz własnych obiektów i danych identyfikujących funkcjonariuszy CBA.

Skład orzekający w niniejszej sprawie w pełni podziela stanowisko zawarte w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 6 lipca 2017 r., sygn. akt I OSK

932/16, iż z punktu widzenia demokratycznego państwa prawnego oraz społeczeństwa obywatelskiego niezwykle istotnym jest, aby działalność służb specjalnych, (w tym jak to ma miejsce w niniejszej sprawie Centralnego Biura Antykorupcyjnego), podlegała społecznej kontroli w obszarach, które nie ograniczają możliwości ich skutecznego działania i nie dotyczą konkretnych prowadzonych postępowań, czy też stosowanych w nich metod operacyjnych. Należy mieć przy tym na względzie specyfikę zadań wykonywanych przez Centralne Biuro Antykorupcyjne, do których należy zwalczanie korupcji w życiu publicznym i gospodarczym, w szczególności w instytucjach państwowych i samorządowych, a także do zwalczania działalności godzącej w interesy ekonomiczne państwa (art. 1 ust. 1 ustawy o CBA). W tego rodzaju sprawach najważniejsze jest wytyczenie precyzyjnej granicy między informacjami publicznymi, które mogą być ujawnione i tymi, które ze względów ważniejszych niż prawo do informacji powinny być chronione. Stąd stosowanie przepisów ustawy o ochronie informacji niejawnych wymaga wykładni celowościowej i ustalenia w jej drodze, czy ujawnienie żądanych we wniosku informacji może zagrozić interesom państwa, porządkowi prawnemu, bezpieczeństwu funkcjonariuszy albo bezpieczeństwu prowadzonych przez nich operacji.

W ocenie Sądu wnioskowane informacje co do: imion i nazwisk osób, wobec których użyty został system inwigilacyjny Pegasus od dnia zakupu systemu do dnia zakończenia licencji; liczby użyć systemu inwigilacyjnego Pegasus w stosunku do każdej z inwigilowanych osób; liczby użyć systemu inwigilacyjnego Pegasus ogółem; łącznego kosztu używania systemu inwigilacyjnego Pegasus, podlegają ochronie przewidzianej w ustawie o ochronie informacji niejawnych, jak i w ustawie z 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym. Prawidłowo w tym zakresie wskazano w zaskarżonej decyzji, iż ujawnienie tych informacji mogłoby spowodować szkody dla Rzeczypospolitej Polskiej i byłoby z punktu widzenia jej interesów niekorzystne. Nie można wyrażać zgody na udostępnianie informacji o jego formach i czynnościach operacyjno-rozpoznawczych czy też o jego kierunkach zainteresowań operacyjnych. Ujawnienie takich informacji jak: liczba użyć systemu inwigilacyjnego Pegasus w stosunku do każdej z inwigilowanych osób; liczba użyć systemu inwigilacyjnego Pegasus ogółem; łączny koszt używania systemu inwigilacyjnego Pegasus wskazałoby na techniczne, realne możliwości działania organu powołanego do zapobiegania i wykrywania przestępstw – szczegółowo wskazywałoby na metody,

formy i środki realizacji jego działań, podlegających ochronie na mocy art. 24 ust. 1 ustawy o CBA. Wskazanie zaś imion i nazwisk osób, wobec których użyty został powyższy system skutkowałoby natomiast ujawnieniem danych wszystkich osób, które były jak i nadal są lub mogą być w zainteresowaniu służb. Dlatego też udostępnienie tych informacji byłoby zagrożeniem realnym, stanowiącym możliwość wyrządzenia określonej w ustawie o ochronie informacji niejawnych szkody i z dużym prawdopodobieństwem zagroziłoby realizacji ustawowych zadań CBA.

Biorąc powyższe pod uwagę za prawidłową uznać należy odmowę udzielenia informacji publicznej w powyższym zakresie.

Sąd za zasadną uznał natomiast skargę Stowarzyszenia w części w jakiej zaskarżona decyzja odmawia udostępnienia informacji publicznej w zakresie: łącznego kosztu zakupu systemu inwigilacyjnego Pegasus; czy po wyborach parlamentarnych powstały wewnętrzne raporty, analizy lub inne dokumenty podsumowujące działania systemu Pegasus? Jeśli tak to komu zostały przekazane?; czy w stosunku do kogokolwiek zostały wyciągnięte konsekwencje w związku z używaniem systemu inwigilacyjnego Pegasus? ”.

Pomimo, iż wszelkie informacje co do stosowanych przez służby specjalne metod i środków technicznych, w tym programów/systemów przez nie używanych, w ramach zadań ustawowych, nie podlegają udostępnianiu, to w niniejszej sprawie należy wziąć pod uwagę, że obecnie powszechnie wiadomym jest, iż Centralne Biuro Antykorupcyjne korzystało z programu Pegasus (w tym zakresie została powołana Komisja Śledcza do zbadania legalności, prawidłowości oraz celowości czynności operacyjno-rozpoznawczych podejmowanych m.in. z wykorzystaniem oprogramowania Pegasus). Na stronie internetowej Ministerstwa Sprawiedliwości 11 kwietnia 2025 r. (czyli przed wydaniem decyzji) zostały także udostępnione dokumenty dotyczące zakupu programu Pegasus, tj. m.in. umowa z 29 września 2017 r. o przekazanie Centralnemu Biuru Antykorupcyjnemu środków (z informacją, że zniesiona została klauzura tajności na podstawie pisma CBA z 8 kwietnia 2025 r.), protokół z rozliczenia dotacji celowej z 29 września 2017 r. (z informacją, że zniesiona została klauzura tajności na podstawie pisma CBA z 8 kwietnia 2025 r.), sprawozdanie z realizacji projektu (z informacją, że zniesiona została klauzura tajności na podstawie pisma CBA z 8 kwietnia 2025 r.) jak również faktury za zakup przedmiotowego oprogramowania. Dlatego nie można zgodzić się z organem, iż

podanie wysokości kosztów zakupu oprogramowania prowadziłoby do udzielenia informacji – w sposób pośredni – czy CBA posługuje się lub posługiwało się przedmiotowym oprogramowaniem. Skoro powszechnie wiadomym jest, że z tego oprogramowania Centralne Biuro Antykorupcyjne korzystało, jak również udostępnione zostały na stronie Ministerstwa Sprawiedliwości dokumenty co do kosztów jego zakupu, wskazane w zaskarżonej decyzji podstawy odmowy w tym zakresie informacji, nie znajdują uzasadnienia.

Odnosząc się zaś do zapytania: czy po wyborach parlamentarnych powstały wewnętrzne raporty, analizy lub inne dokumenty podsumowujące działania systemu Pegasus? Jeśli tak to komu zostały przekazane? Jak również czy w stosunku do kogokolwiek zostały wyciągnięte konsekwencje w związku z używaniem systemu inwigilacyjnego Pegasus? ” stwierdzić należy, że odnoszą się one jedynie do bardzo ogólnych informacji, które w żaden sposób – mając na względzie, że powszechnie wiadomym jest, że z tego programu korzystało CBA – nie godzą w interes państwa. W tym zakresie wystarczającym byłoby udzielenie odpowiedzi TAK lub NIE. W przypadku zaś odpowiedzi twierdzącej na pierwsze z ww. pytań organ był jedynie zobowiązany do wskazania, komu zostały one przekazane. Nie można zatem przyjąć, aby udzielenie powyższych informacji mogłoby w jakikolwiek sposób zagrozić interesom państwa, porządkowi prawnemu, bezpieczeństwu funkcjonariuszy czy też bezpieczeństwu prowadzonych przez nich operacji. W konsekwencji Sąd uznał, że w powyższym zakresie brak było podstaw do odmowy udzielenia informacji publicznej.

Mając powyższe na uwadze, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. a i c ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2024 r. poz. 935 ze zm., dalej: "p.p.s.a.") orzekł, jak w punkcie 1 sentencji wyroku. W punkcie 2 sentencji wyroku Sąd oddalił skargę w pozostałej części na podstawie art. 151 p.p.s.a.

O zwrocie kosztów postępowania, obejmujących uiszczony wpis sądowy, Sąd orzekł na mocy art. 200 i art. 205 § 1 p.p.s.a. (punkt 3 sentencji wyroku).



Na oryginale właściwe podpisy

Za zgodność z oryginałem  
starszy specjalista

Izabela Kąliszewska