

Aleksandra Teresa Czarnobaj, Grzegorz Sarniak

DOSTĘP DO INFORMACJI PUBLICZNEJ-UWARUNKOWANIA PRAWNE I PRAKTYCZNA REALIZACJA

STRESZCZENIE

Zagadnienia dotyczące informacji publicznej regulują różnej rangi akty prawne. Celem rozważań w niniejszym opracowaniu jest przedstawienie zakresu jawności w sprawach publicznych państwa oraz uwarunkowań prawnych i praktycznych w dostępie do informacji publicznej. Dokonana została analiza regulacji konstytucyjnej prawa dostępu do informacji i aktów prawa polskiego oraz wykładni norm w orzecznictwie polskich organów władzy sądowniczej. Ponadto poruszona została problematyka związana z realizacją prawa dostępu do informacji publicznej.

Słowa kluczowe:

informacja publiczna, organy publiczne, orzecznictwo, informacja publiczna przetworzona, ograniczenia dostępu do informacji publicznej

WSTĘP

W niniejszym opracowaniu została omówiona problematyka dotycząca aktów prawnych regulujących uprawnienia obywateli do informacji publicznej poprzez wgląd do dokumentów, w tym uzyskania informacji przetworzonej w takim zakresie, w jakim jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego, a także udział w posiedzeniach kolegialnych organów władzy publicznej.

Ponadto celem jest prezentacja regulacji na poziomie prawa konstytucyjnego i jego rozwinięcia w aktach prawa krajowego z uwzględnieniem prawa obowiązującego na terenie Unii Europejskiej. W związku z obecnym stanem prawnym dotyczącym granicy udostępniania informacji publicznych zaprezentowane zostały wykładnie norm dotyczących prawa dostępu do informacji publicznej na podstawie orzecznictwa polskich organów władzy sądowniczej. Poza tym zakres obejmuje problematykę związaną z realizacją prawa dostępu do informacji publicznej w konkretnych sytuacjach z uwzględnieniem spraw rozpatrywanych przez sądy.

W toku rozważań zostaną poddane analizie polskie regulacje prawne, orzeczenia sądów oraz opinie m.in. specjalistów w sprawie informacji publicznej.

INFORMACJA PUBLICZNA W PORZĄDKU PRAWNYM

Zainteresowanie zagadnieniem dostępu do informacji publicznej wynika z różnych interpretacji, co do jawności informacji, biorąc pod uwagę zmieniające się przepisy prawa krajowego i międzynarodowego, w tym szczególnie prawa na terenie Unii Europejskiej. Ze względu na różne możliwe reakcje podmiotów publicznych zobowiązanych do udostępnienia informacji mającej charakter publicznej istnieje potrzeba zweryfikowania wszelkich wątpliwości, co do zakresu i sposobu jej ujawniania.

Prawnym instrumentem umożliwiającym dochodzenie realizacji prawa dostępu do dokumentów instytucji Unii Europejskiej jest Rozporządzenie (WE) Nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji zwanym dalej rozporządzeniem 1049/2001.

W preambule powyższego aktu prawnego wskazano, że jego celem jest zapewnienie możliwie największego prawa do publicznego dostępu do dokumentów oraz wytyczenie ogólnych zasad i ograniczeń związanych z takim dostępem. Szerszy dostęp do dokumentów powinien być udzielony w przypadkach, gdy instytucje sprawują władzę ustawodawczą, także na mocy delegowanych uprawnień, przy jednoczesnym zachowaniu skuteczności procesu podejmowania przez te instytucje decyzji.

Jednakże instytucja ma obowiązek odmówić dostępu do dokumentu, jeśli ujawnienie go naruszyłoby ochronę:

- a) interesu publicznego w odniesieniu do bezpieczeństwa publicznego, kwestii obronnych i wojskowych, stosunków międzynarodowych, finansowej, monetarnej czy ekonomicznej polityki Wspólnoty lub Państwa Członkowskiego;
- b) prywatności i integralności osoby fizycznej, w szczególności w odniesieniu do ustawodawstwa Wspólnoty związanych z ochroną danych osobowych.

Ponadto instytucje mogą nie wyrazić zgody do dostępu do dokumentów, jeśli ujawnienie naruszyłoby ochronę: interesów handlowych osoby fizycznej lub prawnej, w tym własności intelektualnej, postępowania sądowego lub porady prawnej, celu kontroli, śledztwa czy audytu. W sytuacjach wyjątkowych dokumenty udostępniane są, jeżeli instytucja uzna, że za ujawnieniem przemawia przeważający interes publiczny.

W myśl art. 2 rozporządzenia 1049/2001 każdy obywatel UE, każda osoba fizyczna lub prawna zamieszkała lub mająca siedzibę w państwie członkowskim ma prawo dostępu do dokumentów instytucji zgodnie z zasadami, warunkami i ograniczeniami wytyczonymi w rozporządzeniu. Na podstawie tych samych zasad, warunków i ograniczeń instytucje mogą udzielać dostępu do dokumentów

wszelkim osobom fizycznym lub prawnym niezamieszkałym i niemającym siedziby w państwie członkowskim.

W Polsce podstawą i gwarantem uzyskania przez obywatela dostępu do informacji publicznej są zapisy art. 61 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. zwana dalej Konstytucją RP¹, według którego obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej.

Prawo obywatela do informacji jest określone wielostronnie i wieloaspektowo.

Jak podkreśla Andrzej Bałaban w opinii z 13 stycznia 1999 roku² rozległość tego uprawnienia dotyczy w pierwszej kolejności kręgu podmiotów w stosunku, do których obywatel może je realizować. Są to nie tylko osoby pełniące funkcje publiczne i organy władzy publicznej, ale także organy samorządu zawodowego i gospodarczego oraz inne osoby i jednostki organizacyjne wykonujące zadania władzy publicznej, gospodarujące majątkiem Skarbu Państwa lub mieniem komunalnym. Potwierdza to opinia Andrzeja Szmyta, który podkreśla, że pojęcie „władza publiczna” obejmuje swoimi ramami organy władzy ustawodawczej, wykonawczej, sądowniczej oraz inne organy pozostające poza ramami klasycznej koncepcji „trójpodziału”³.

Zarówno Naczelny Sąd Administracyjny, jak i Sąd Najwyższy wielokrotnie odnosiły się do kwestii bezpośredniego stosowania Konstytucji RP, przychylające się do poglądu, zgodnie z którym sądy są uprawnione do rozstrzygania na podstawie jej przepisów, w tym do niestosowania przepisów ustaw sprzecznych z Konstytucją.

Kolejnym aktem regulującym prawo dostępu do informacji publicznej jest ustawa o dostępie do informacji publicznej. Ustawa o dostępie do informacji publicznej z dnia 6 września 2001 r.⁴ zwana dalej u.d.i.p „była pierwszym w Polsce aktem tej rangi regulującym dostęp do szeroko pojmowanej informacji publicznej”⁵, która powinna stwarzać możliwość uzyskania danych dla poprawy funkcjonowania określonych w ustawie podmiotów.

W przypadku zapisów ustawowych prawodawca zobowiązuje do informacji publicznej władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne, takie szczególnie, jak:

- organy władzy publicznej;
- organy samorządów gospodarczych;
- organy samorządów zawodowych;
- podmioty reprezentujące zgodnie z odrębnymi przepisami Skarb Państwa;

[1] Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późniejszymi zmianami

[2] A.Bałaban. *W sprawie w sprawie interpretacji art. 61 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.*, „Przegląd Sejmowy”, 2000 r., nr 6(35)/1999, s. 62 - 63.

[3] A.Szmyta, *W sprawie w sprawie interpretacji art. 61 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.*, „Przegląd Sejmowy”, 2000 r., nr 6(35)/1999, s. 70 - 71.

[4] t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1330 z późniejszymi zmianami

[5] M.Bidziński, M.Chamaj, P.Szustakiewicz, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2018, s. X

- podmioty reprezentujące państwowe osoby prawne albo osoby prawne samorządu terytorialnego;
- podmioty reprezentujące inne państwowe jednostki organizacyjne albo jednostki organizacyjne samorządu terytorialnego;
- podmioty reprezentujące inne osoby lub jednostki organizacyjne, które wykonują zadania publiczne lub dysponują majątkiem publicznym;
- osoby prawne, w których Skarb Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub samorządu gospodarczego albo zawodowego mają pozycję dominującą w rozumieniu przepisów o ochronie konkurencji i konsumentów;
- organizacje związkowe i pracodawców, reprezentatywne w rozumieniu ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego (Dz. U. z 2015 r. poz. 1240), oraz partie polityczne.

Użycie przez ustawodawcę pojęcia w „szczególności” informuje nas, że jest to jedynie przykładowy, a jednocześnie otwarty katalog władz publicznych oraz innych podmiotów wykonujących zadania publiczne. Tworząc otwarty katalog ustawodawca podzielił je na dwa wiodące typy do udzielania informacji publicznej: „władze publiczne” oraz inne podmioty wykonujące „zadania publiczne”.

Jak można zauważyć podstawowym kryterium, które pozawala na wskazanie podmiotów zobowiązanych do wykonania zapisów ustawowych dostępu do informacji publicznej – jest wykonywanie zadań publicznych lub dysponowanie szeroko rozumianym majątkiem skarbu państwa. W kręgu podmiotów należy także zaliczyć „organizacje i podmioty prywatne – w zakresie wykonywania przez nie zadań o charakterze publicznym oraz korzystania przez nie ze środków publicznych”⁶.

Reasumując należy zauważyć, że zobowiązanie do udzielania informacji publicznej ma każdy podmiot o ile wykonuje zadania publiczne, zadania władzy publicznej, a obowiązek dotyczy jedynie informacji mającej charakter publiczny, z uwzględnieniem wyjątków ograniczających dostęp do informacji.

Problematyka pojęcia informacji publicznej

Twórcy Konstytucji RP nie wprowadzili bezpośrednio do tekstu ustawy zwrotu „informacja publiczna”. Jednakże brzmienie art. 61 ustawy zasadniczej jednoznacznie określa zakres informacji, do których dostęp jest zagwarantowany dla obywateli polskich. Na pierwszy plan zapisy konstytucyjne wysuwają kryterium podmiotowe podkreślając, że jest nim działalność organów władzy publicznej, osób i innych podmiotów pełniących funkcje publiczne. Pojęcie to obejmuje trzy filary demokracji – władzę ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą wraz z innymi organami będącymi poza klasyczną konstrukcją koncepcji podziału władzy.

^[6] K.Kędzińska, B.Pietrzak, P.Szustakiewicz, B.Opalińska, A.Lipiński, A.Gałach, A.Zołotar, *Dostęp do informacji publicznej a prawo do prywatności*, Warszawa 2015, s. 3

Uchwalona ustawa o dostępie do informacji publicznej, która weszła w życie 1 stycznia 2002 r do dnia dzisiejszego była kilkanaście razy nowelizowana. Jak podkreśla, Marek Chamaj⁷ w ustawowej definicji informacji publicznej mamy do czynienia z błędem logicznym „ignotum per ignotum”⁸. Błąd ten polega na tym, że nieznaną nazwa (definiendum) wyjaśniana jest za pomocą innej nieznaney nazwy. Konsekwencją tego stanu rzeczy była konieczność doprecyzowania definicji poprzez orzecznictwo sądowe, według którego „informację publiczną stanowi każda wiadomość wytworzona przez szeroko rozumiane władze publiczne oraz osoby pełniące funkcje publiczne, a także inne podmioty, które tę władzę realizują bądź gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa w zakresie tych kompetencji. Taki charakter ma również wiadomość niewytworzona przez podmioty publiczne, lecz odnoszące się do tych podmiotów”⁹. Niezależnie od powyższego, aby konkretna informacja posiadała walor informacji publicznej, to musi się odnosić do sfery faktów¹⁰. Zarówno dotyczy to informacji bezpośrednio przez podmiot wytworzoną jak i tą, którą używają przy realizacji przewidzianych prawem zadań, nawet jeżeli nie pochodzą wprost od nich, z określonymi ograniczeniami.

Należy podkreślić, że definicja informacji publicznej sformułowana w art. 1 ust. 1 u.d.i.p nie może być wykładana w oderwaniu od innych przepisów ustawy. W szczególności odnosi się to do zapisów art. 6, w którym ustawodawca zawarł przykładowy katalog informacji i wykazu dokumentów wchodzących w zakres pojęcia informacji publicznej. Zgodnie z zapisami zawartymi w art. 6 ust. 2 u.d.i.p „dokumentem urzędowym w rozumieniu ustawy jest treść oświadczenia woli lub wiedzy, utrwalona i podpisana w dowolnej formie przez funkcjonariusza publicznego w rozumieniu przepisów Kodeksu karnego, w ramach jego kompetencji, skierowana do innego podmiotu lub złożona do akt sprawy”. Powyższy zapis należy interpretować szeroko uwzględniając jednocześnie konstytucyjne zapisy, że każdy ma prawo dostępu do dotyczących go urzędowych dokumentów oraz zbiorów danych, a ograniczenie tego prawa może określić ustawa”¹¹. Jak dostrzegamy zapisy te przyznają obywatelowi szerokie ramy uprawnień do wglądu do dokumentów obejmujących swoim zakresem informacje publiczną. Oznacza to, że wnioskodawca swoje prawa może zrealizować poprzez udanie się do organu w celu zapoznania się z treścią dokumentów lub też może wskazać sposób udostępnienia danych np. poprzez żądanie wydania kserokopii dokumentów. Potwierdza to orzeczenie WSA w Warszawie z 9.06.2016 r., sygn. II SAB/Wa 5/16) podkreślające, że informacja publiczna jest czynnością materialno-

^[7] M.Bidziński, M.Chamaj, P.Szustakiewicz, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 6 - 7

^[8] łac. nieznanne przez nieznanne

^[9] Wyr. NSA z dnia 30.10.2002 r., sygn. II SA 1956/02

^[10] Wyr. NSA z dnia 11.10.2013 r., sygn. II SAB/Wa 373/13

^[11] Dz.U. z 1997 r. nr 78 poz. 483 – art. 51 ust. 3

techniczną i żaden przepis nie nakłada na dysponencie informacji publicznej obowiązku nadania przedmiotowej czynności szczególnej formy.

Przepisy prawna dotyczące dostępu do informacji publicznej budzą wątpliwości interpretacyjne, zarówno w doktrynie prawa, jak i w orzecznictwie sądowym.

Również kontrole przeprowadzone przez NIK dowodzą, iż z problemami ze stosowaniem przepisów u.d.i.p. stykają się podmioty zobowiązane do udostępniania informacji publicznej na szczeblu państwowym i samorządowym. Zdaniem Krzysztofa Kwiatkowskiego – Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, realizacja prawa dostępu do informacji publicznej jest zadaniem trudnym, na co wskazują wyniki licznych kontroli, z których wynika brak odpowiedniego przygotowania organów do stosowania u.d.i.p. Polskie przepisy reglamentujące dostęp do informacji publicznej przysparzają trudności interpretacyjnych, zawierają pojęcia niedookreślone, nie regulują kompleksowo trybu postępowania w przedmiocie udzielenia informacji publicznej. Na krytykę zasługuje brak spójności terminologicznej między przepisami Konstytucji RP i u.d.i.p.¹².

Informacja publiczna i jej rodzaje

Czymże jest „informacja przetworzona” i jak odróżnić ją od „informacji prostej”? Czy anonimizację dokumentów można uznać za przetworzenie?

W ustawie o dostępie do informacji publicznej ustawodawca nie definiuje terminu informacji przetworzonej. Konsekwencją tego stanu rzeczy zachodzi konieczność doprecyzowania definicji poprzez orzecznictwo sądowe.

Zgodnie z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 grudnia 2018 r. sygn. akt SK 27/14 - art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 6 września 2001r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2018r. poz. 1330 i 1669) w zakresie, w jakim uzależnia uprawnienie do uzyskania informacji publicznej przetworzonej od wykazania szczególnej istotności dla interesu publicznego, jest zgodny z art. 61 ust. 1 i 2 w związku z art. 61 ust. 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹³.

W przypadku, gdy żądanie dotyczy udostępnienia dokumentu, a nie jedynie jego treści to udostępniający informację publiczną zobligowany jest do zanonimizowania kopii dokumentu. Podmiot udostępniający informację z danymi osobowymi musi uwzględniać zasady odnoszących się do ochrony danych osobowych. Zgodnie z wyrokiem WSA w Olsztynie z 22.12.2015, sygn. II SA/O 1179/2015 „konieczność ochrony danych osobowych nie zwalnia organu

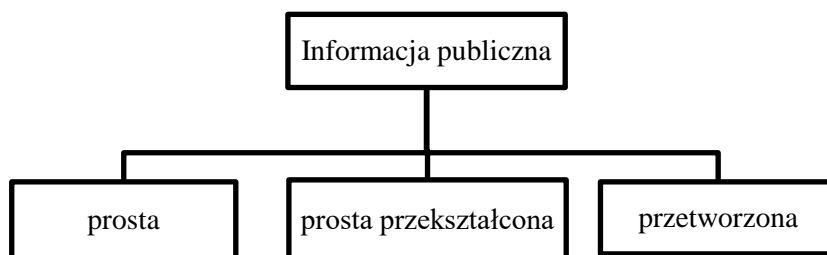
^[12] K. Kwiatkowski, *Dostęp do informacji publicznej w świetle kontroli Najwyższej Izby kontroli* [w:] *Prawo do informacji publicznej Efektywność jej regulacji i perspektywy jej rozwoju*, red. M. Maciejewski, Warszawa 2014, s. 9 - 21

^[13] Dz.U. z 2019 r., poz. 10

z obowiązku udostępnienia informacji publicznej. Organ powinien wyłącznie ograniczyć dostęp do informacji umożliwiających identyfikację osoby fizycznej”. Ustawa o dostępie do informacji publicznej definiuje jedynie zasady dostępu, stanowiąc w art. 3 ust. 1 pkt 1, że „prawo do informacji publicznej obejmuje uprawnienie uzyskania informacji publicznej, w tym uzyskania informacji przetworzonej w takim zakresie, w jakim jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego”. Brak normatywnej definicji takich pojęć jak: „przetworzenie”, „interes publiczny” oraz „szczególna istotność”, powoduje rozbieżności w praktyce stosowania przepisów, w szczególności problemy na styku rozgraniczenia między prostą informacją publiczną, do której dostęp nie jest uzależniony od wykazania się jakimkolwiek interesem faktycznym lub prawnym oraz informacją przetworzoną, która może być przygotowana i udostępniona jedynie wnioskodawcy, który wykaże, że posiada szczególny interes publiczny.

Punkt wyjścia do rozważań stanowić będzie wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 sierpnia 2011 roku wydany w sprawie o sygn. akt I OSK 792/11. NSA dokonał w nim wstępnego, podstawowego podziału informacji i sformułował kryteria wyróżnienia informacji przetworzonej. Sąd wskazał, że informacja przetworzona w chwili złożenia wniosku nie istnieje - jej wytworzenie wymaga przeprowadzenia przez podmiot zobowiązany pewnych czynności analitycznych, organizacyjnych i intelektualnych w oparciu o posiadane informacje proste. Jednocześnie w tym samym wyroku NSA wskazał, że nie można przyjąć, że informacja prosta zmienia się w informację przetworzoną poprzez proces anonimizacji, bo czynność ta polega jedynie na jej przekształceniu, a nie przetworzeniu.

Jak wynika z powyższego informację publiczną można podzielić wg kryteriów określających złożoność procesu przetworzenia informacji publicznej, t.j.:



Schemat 1. Klasyfikacja informacji publicznej

W przypadku dokumentów można dokonać podziału na dokumenty publiczne i prywatne. W wyroku NSA z 9.6.2011 r., sygn. akt I OSK 431/1151 sąd oddalając skargę kasacyjną odwołał się do szerokiego pojęcia informacji publicznej. Przede

wszystkim stwierdził, iż przymiotu informacji publicznej nie posiadają dokumenty prywatne, które podmiot prywatny kieruje do organu administracji publicznej. Nie staje się on dokumentem urzędowym tylko dlatego, że został zaadresowany do organu administracji publicznej i znajduje się w jego posiadaniu.

Zgodnie z opinią Grzegorza Sibigi¹⁴ można dokonać podziału informacji publicznej na dwie grupy:

- a) udostępniane w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej,
- b) udostępniane w oparciu o przepis szczególny.

Zdaniem autora w przypadku „konfliktu prawnego” przepisy zawarte w ustawach odrębnych mają pierwszeństwo i podmiot zobowiązany zawiadamia jedynie wnioskodawcę pismem, iż żądana informacja nie może być udostępniona w trybie przewidzianym w ustawie o dostępie do informacji publicznej.

W takim zawiadomieniu powinno się jednocześnie wskazać właściwe przepisy oraz podać zasady i tryb dostępu

Zakres dostępu do informacji publicznej

W odniesieniu do zakresu podmiotowego prawo do informacji przyznane zostało nie tylko obywatelom, jak reguluje to Konstytucja RP, ale „każdemu”, tj. wszelkim podmiotom prawa. Należy dostrzec, że zakres podmiotowy prawa dostępu do informacji publicznej został w u.d.i.p rozszerzony w stosunku do zapisów konstytucyjnych. Ponadto regulacje konstytucyjne umożliwiają obywatelowi zapoznania się z działalnością organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Zgodnie z art. 5 ust. 2 u.d.i.p prawo do informacji publicznej obejmuje informacje dotyczące osób pełniących funkcje publiczne. Stosownie z definicją zawartą w art. 115 § 19 Ustawy - Kodeksu karny „osobą pełniącą funkcję publiczną jest funkcjonariusz publiczny, członek organu samorządowego, osoba zatrudniona w jednostce organizacyjnej dysponującej środkami publicznymi chyba, że wykonuje wyłącznie czynności usługowe, a także inna osoba, której uprawnienia i obowiązki w zakresie działalności publicznej są określone lub uznane przez ustawę lub wiążącą Rzeczpospolitą Polską umowę międzynarodową”¹⁵. Jak dostrzegamy pojawiają się dwa pojęcia, które nie są tożsame, a mianowicie osoba publiczna i funkcjonariusz publiczny.

W oparciu o orzecznictwo Sądu Najwyższego¹⁶, można stwierdzić, że każdy funkcjonariusz publiczny jest osobą pełniącą funkcję publiczną, natomiast nie każda osoba ją pełniąca staje się automatycznie funkcjonariuszem publicznym.

^[14] G. Sibiga, *Prawne formy działania podmiotów udostępniających informację publiczną na żądania indywidualne*, Przegląd Prawa Publicznego 2007, nr 3, s. 12

^[15] Dz. U. z 2018 r., poz. 1600

^[16] J. Ruszewski, P. Sitniewski, *Dostęp do informacji publicznej w pytaniach i odpowiedziach*, Białystok 2013, s. 23

W ujęciu ustawy o dostępie do informacji publicznej pojęcie „osoba pełniąca funkcję publiczną” jest pojęciem autonomicznym i szerszym znaczeniowo.

Problematyka rozstrzygnięcia jest istotna z perspektywy zakresu informacji, jakie mogą być ujawniane w związku z pełnieniem określonych funkcji.

W przypadku osób pełniących funkcję publiczną za informację publiczną mogą być uznane informacje dotyczące:

- wykształcenia osoby pełniącej funkcje publiczne¹⁷;
- wynagrodzenia osób pełniących funkcje kierownicze w urzędach administracji publicznej i ich wykształceniu oraz zdobytych kwalifikacjach¹⁸;
- wykształcenia, warunków zatrudnienia i awansu urzędnika samorządowego¹⁹;
- przyznanych pracownikom urzędu nagrodach i premiach, służbowych kartach kredytowych czy służbowych numerach telefonów komórkowych, o odbytych przez nich szkoleniach i kursach ze wskazaniem ich tematyki, miejsca szkolenia oraz kosztów z tym związanych²⁰;
- udostępnienia orzeczeń dyscyplinarnych wydanych wobec policjantów²¹;
- danych osobowych autorów opinii i ekspertyz dla organu administracji publicznej.²²

W art. 3 ust. 1 u.d.i.p zasięg przedmiotowy prawa dostępu do informacji został określony jako katalog zamknięty, którego nie można rozszerzyć na podstawie domniemania lub analogii, a jego zakres określają uprawnienia takie jak: uzyskania informacji publicznej, w tym uzyskania informacji przetworzonej w takim zakresie, w jakim jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego, wgląd do dokumentów urzędowych, dostęp do posiedzeń kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów. Wskazuje się, że dla zdefiniowania zakresu przedmiotowego informacji publicznej konieczne jest odwołanie się do art. 1 ust. 1 u.d.i.p. pojęcia „sprawy publicznej”

Zgodnie podmiotowo-przedmiotowym pojęciem informacji publicznej utrwalił się pogląd, że informacją publiczną będzie każda wiadomość wytworzona lub odnosząca się do władz publicznych, a także odnosząca się do innych podmiotów wykonujących funkcje publiczne w zakresie wykonywania przez nie zadań w zakresie władzy publicznej.

A zatem o uznaniu, że określona informacja jest informacją publiczną, decydują dwa elementy:

1. podmiotowy – dany podmiot zaliczony jest do zbioru władz publicznych lub w imieniu państwa wykonuje zadania publiczne;

[17] wyr. WSA w Warszawie z 2.07. 2014 r., sygn. II SAB/Wa 249/14

[18] wyr. WSA w Białymstoku z 16.04. 2015 r. sygn. II SAB/Bk 13/15

[19] wyr. WSA w Szczecinie z 4.12.2013 r., sygn. II SAB/Sz 106/13

[20] wyr. WSA w Białymstoku z 16.04.2015 r. sygn. II SAB/Bk 13/15

[21] wyr. WSA w Gorzowie Wlkp. z 20.04.2017 r. sygn. II SAB/Go 179/16

[22] wyr. WSA w Warszawie z 5.01.2017 r. sygn. II SAB/Wa 626/16

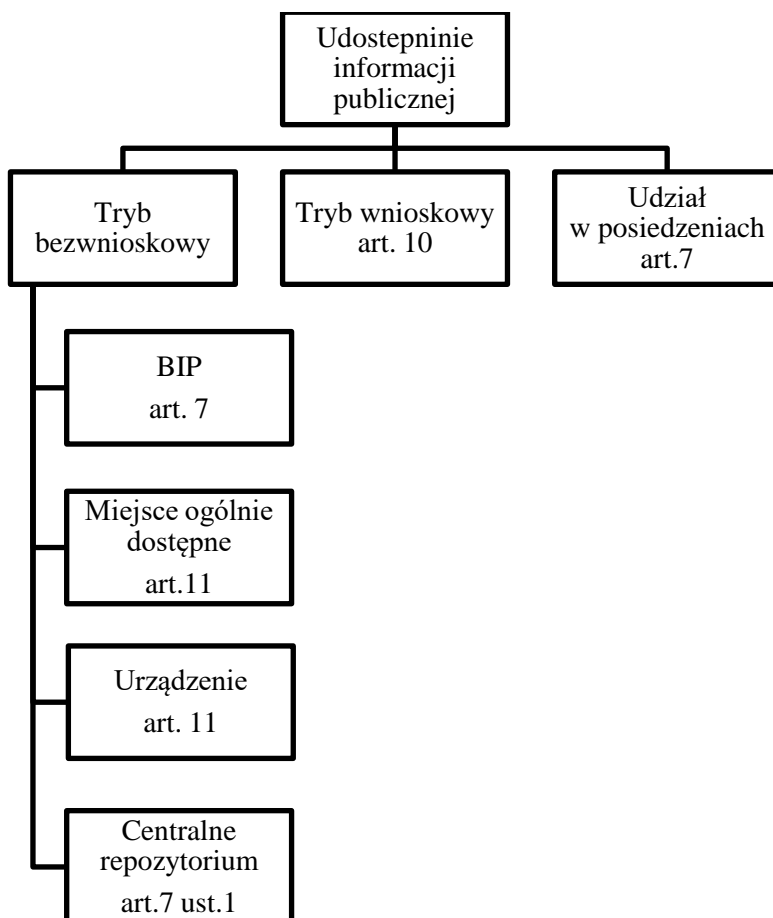
- przedmiotowy – informacja dotyczy spraw związanych z wykonywaniem przez te podmioty mających związek z zadaniami publicznymi.

ZASADY I TRYB DOSTĘPU DO INFORMACJI PUBLICZNEJ

W toku niniejszych rozważań warto zwrócić uwagę na sposób umożliwienia zainteresowanym dostępu do informacji publicznej, zważywszy na rozwój nowoczesnych technologii.

Przepis art. 7 ust. 1 u.d.i.p. reguluje sposoby realizacji przez zobowiązane podmioty obowiązek udostępniania informacji publicznej.

Zatem u.d.i.p. kreuje trzy podstawowe sposoby udostępniania informacji publicznych, czyli:



Schemat 2. Sposób udostępnienia informacji publicznej

Biuletyn Informacji Publicznej

Podstawową formą informacji publicznej jest urzędowy publikator teleinformatyczny. Biuletyn Informacji Publicznej, zwany dalej BIP, tworzony jest w celu powszechnego udostępniania informacji publicznej, w postaci ujednoczonego systemu stron w sieci teleinformatycznej.

Minister właściwy ds. informatyzacji zobligowany jest do budowy i utrzymania strony głównej BIP, która znajduje się pod adresem www.bip.gov.pl. Serwis zawiera podstawowe informacje o podmiotach, takie jak: nazwa, dane teleadresowe, informacje o redaktorze strony wraz z odsyłaczami do stron podmiotowych. Standardy tworzenia i prowadzenia stron BIP określa akt wykonawczy do u.d.i.p - Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 stycznia 2007 roku w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej (Dz.U. z 2017 r. Nr 10, poz. 68).

Udostępnienie informacji w BIP jest aktem lub czynnością, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 Ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 roku – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 1302). Zdaniem NSA Biuletyn należy uznać za taki akt, udostępnienie na wniosek zaś czynnością dotyczącą z jednej strony uprawnienia każdego do dostępu do informacji publicznej, z drugiej – obowiązku podmiotu zobowiązanego do jej udostępnienia wynikających z przepisów prawa²³.

Podstawową grupę informacji publicznych podlegających obowiązkowemu udostępnieniu na podmiotowych stronach BIP określa art. 8 ust 3 u.d.i.p. Oprócz takich informacji jak m.in.: polityka wewnętrzna i zewnętrzna podmiotu, dokumentacja przebiegu i efektów kontroli oraz określonych czynności podmiotów ją przeprowadzających, informacja o stanie podmiotu i ich jednostek organizacyjnych, regulacja zezwala na publikowanie innych informacji publicznych.

Inne formy udostępnienia informacji publicznej

Jedną z form dostępu do informacji publicznej jest jej wyłożenie, wywieszenie w miejscach ogólnodostępnych lub zainstalowanie przez podmiot zobowiązany urzędów, dzięki którym uzyskamy przedmiotową informację. Zastosowanie tej formy zależy od dobrowolnego uznania podmiotu będącego w posiadaniu informacji publicznej. Jest to czynność fakultatywna. W tym miejscu należy zaznaczyć, że zastosowanie tej metody nie jest formą zastępczą wobec umieszczania informacji publicznej na portalach internetowych BIP.

[23] Postanowienie z 3 kwietnia 2008 r., I OSK 950/07NSA

Potwierdza to opinia Mariusza Bidzińskiego mówiąca, że ustawodawca nie wyposażył zobowiązanych podmiotów do zastępczego stosowania poszczególnych form udostępniania informacji publicznej²⁴.

Ustawodawca pozostawił w gestii podmiotów zobowiązanych udostępnianie, zatem nie jest to tryb obligatoryjny w przeciwieństwie do publikowania informacji w Biuletynie Informacji Publicznej. Niemniej wykorzystanie możliwości, jakie stwarza art. 11 u.d.i.p, powinno ułatwić pracę podmiotowi, gdyż jest wysoce prawdopodobne, że nie będzie absorbowany wnioskami o udostępnienie informacji.

W art. 3 ust. 1 pkt 3 u.d.i.p. ustawodawca zawarł uprawnienia do posiedzeń kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów. Powyższy zapis należy rozumieć, jako uprawnienia do wstępu na posiedzenia i sesje takich organów takich, jak:

1. Sejm i Senat.
2. Rada gminy.
3. Rada powiatu.
4. Sejmik województwa.

Należy zaznaczyć, że żadne z przepisów nie nakładają obowiązku na podmiocie zobowiązanym do udzielania informacji publicznej nagrywania przebiegu posiedzeń i udostępniania informacji na nośniku teleinformatycznym²⁵.

Dostęp na posiedzenia jest jawny - przy uwzględnieniu regulacji art. 18 ust. 2 u.d.i.p. i odbywa się bez wniosku, a odmowa na posiedzenia nie występuje w formie decyzji administracyjnej²⁶. Prawo do posiedzeń nie oznacza prawa do udziału w tym posiedzeniu, tzn. osoba korzystająca z prawa do dostępu na posiedzenie nie ma prawa zabierania głosu, ingerowania w przebieg obrad. Swoją aktywność musi ograniczyć do biernego uczestnictwa ograniczonego wewnętrznymi przepisami obowiązującymi dla obrad danego organu kolegialnego wybranego w powszechnych wyborach. Jednakże przepisy porządkowe muszą zapewniać realizację zasady jednakowego traktowania wszystkich zainteresowanych, oparte na konstytucyjnie kanonie równości i niedyskryminacji.

Uprawnienia dostępu nie dotyczą obrad organów wewnętrznych kolegialnych organów władzy publicznej takich jak m.in.:

1. Sejm i Senat:
 - prezydium izby;
 - konwent seniorów;
 - komisje;
 - organy pomocnicze;

^[24] M.Bidziński, M.Chamaj, P.Szustakiewicz, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 129

^[25] patrz: wyr. NSA z 27.04.2007 r., sygn. I OSK 2210/16

^[26] patrz: wyr. WSA w Gliwicach z 12.02.2004 r., sygn. IV SA/GI 13/04

- organy opiniodawcze.
2. Jednostki samorządu terytorialnego:
- komisje;
 - prezydium rady.

Centralne Repozytorium Informacji Publicznej to nowe narzędzie powszechnie dostępne w sieci teleinformatycznej, które pozwala na łatwe przeglądanie i ponowne wykorzystanie informacji publicznej w rozumieniu ustawy z dnia 25 lutego 2016 roku o ponownym wykorzystaniu informacji sektora publicznego (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1243 z późniejszymi zmianami).

Za prowadzenie Centralnego Repozytorium Informacji publicznej odpowiada właściwy minister do spraw informatyzacji. Na portalu - danepubliczne.gov.pl, znajdują się przede wszystkim dane publiczne, które mają potencjał dla rozwoju społeczeństwa informacyjnego i dalszego wykorzystywania w produktach, usługach czy aplikacjach. Centralne repozytorium zapewnia przeszukanie zasobów w szczególności według kryterium podmiotowego, kryterium przedmiotowego i elementów metadanych, o których mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 9a ust 3 i art. 9b ust. 6 u.d.i.p.

Tryb wnioskowy udostępniania informacji

Zgodnie z art. 10 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, informacja publiczna, która nie została udostępniona w BIP jest udostępniana na wniosek zainteresowanego. Przepis art. 2 ust. 1 u.d.i.p. stanowiący, że „każdemu przysługuje, z zastrzeżeniem art. 5, prawo dostępu do informacji publicznej” obrazują niski stopień sformalizowania procedury udzielania informacji publicznej. Tezę tę potwierdza wyrok NSA z dnia 9 grudnia 2013 r., sygn. I OPS 7/13 mówiący, że "postępowanie w sprawie udostępnienia informacji publicznej jest postępowaniem odformalizowanym i uproszczonym, w którym przepisy kodeksu postępowania administracyjnego znajdują zastosowanie dopiero na etapie wydania decyzji w trybie art. 16 u.d.i.p."

W przypadku, gdy wniosek nie zawiera sprecyzowania o wnoszącym o udostępnienie informacji publicznej - to fakt ten nie stanowi żadnej przeszkody w rozpoznaniu wniosku. Ponadto wnioskodawca nie musi tłumaczyć przyczyn złożenia wniosku. Zgodnie z zapisami art. 2 ust. 1 u.d.i.p - od osoby wykonującej prawo do informacji publicznej nie wolno żądać wykazania interesu prawnego lub faktycznego. Z ustawowego punktu widzenia nie ma znaczenia, kto składa wniosek ani co kieruje wnioskodawcą, który korzysta z prawa do informacji. Wyjątek stanowi wniosek o informację przetworzoną, co zostało zrekapitulowane w części poświęconej ograniczeniu dostępu do informacji publicznej.

Naczelny Sąd Administracyjny w orzeczeniu z dnia 11 września 2012 r., sygn. I OSK 903/12, podkreślił istotną kwestię, że "gdyby ustawodawca chciał całe postępowanie z wniosku o udostępnienie informacji publicznej poddać rygorom

określonym w k.p.a. (...) zawarłby stosowne uregulowanie w ustawie o dostępie do informacji publicznej. Jednak intencją twórców ustawy było takie odformalizowanie postępowania, aby dostęp do informacji publicznej był szybszy i łatwiejszym było jej uzyskanie”.

Zapisy ustawowe o dostępie do informacji publicznej nie narzucają określonej formy wniosku, ani podawania swoich danych osobowych - albowiem informację może uzyskać ustnie lub też wnioskować o przesłanie jej na anonimowy adres e-mail. Podmiot obowiązany do udostępnienia informacji publicznej nie posiada żadnych uprawnień do żądania tych danych²⁷, a wniosek nie jest składany według reguł przewidzianych postanowieniami art. 63 Kodeksu Postępowania Administracyjnego²⁸. Wnioskodawca może pozostać anonimowym na początkowym etapie składania wniosku. Ujawnienie danych wnioskodawcy wydaje się niezbędne jedynie w przypadkach wydania decyzji administracyjnej albo podmiot obowiązany do udostępnienia ma ponieść dodatkowe koszty związane ze wskazanym we wniosku sposobem udostępnienia lub koniecznością przekształcenia informacji w formę wskazaną we wniosku. Zgodnie z art. 107 § 1 k.p.a. dane wnioskodawcy są niezbędne oznaczenia strony postępowania administracyjnego oraz do powiadomienia go o wysokości opłaty za udzielenie informacji przetworzonej. W art. 10 ust. 2 u.d.i.p ustawodawca przyjął zasadę, że informacja publiczna, która może być niezwłocznie udostępniona, jest udostępniana w formie ustnej lub pisemnej. Dopiero w art. 13 ust. 1 u.d.i.p ustawodawca zawarł proceduralne przepisy określające terminy udostępnienia informacji publicznej. Zgodnie z nimi udostępnianie informacji publicznej na wniosek następuje bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku, z możliwością przedłużenia go na okres do 2 miesięcy od pierwotnego dnia wpłynięcia wniosku. Zgodnie z ustawowymi zapisami u.d.i.p podmiot posiadający informację publiczną zobowiązany jest w określonym terminie od wpłynięcia wniosku podjąć stosowne działania, szczególnie takie jak:

- udostępnić informację publiczną;
 - poinformować, że nie posiada żądanej informacji;
 - poinformować, że przedmiot żądania nie dotyczy informacji publicznej;
 - poinformować, że dostęp do informacji publicznej regulowany jest przepisami szczególnymi;
 - wezwać o wykazanie istnienia szczególnie istotnego interesu publicznego związanego z udostępnieniem informacji przetworzonej;
 - powiadomić o przyczynach braku możliwości udostępnienia informacji;
- natomiast w drodze decyzji administracyjnej:
- udzielić odmowy dostępu do informacji publicznej ze względu na ochronę wynikającą z ustaw szczególnych;

^[27] Potwierdza to wyr. WSA w Warszawie z dnia 23.09. 2009 r., sygn. II SAB/Wa 57/09

^[28] t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 2096, z 2019 r. poz. 60

- udzielić odmowy udostępnienia przetworzonej informacji publicznej ze względu na brak szczególnej istotności przetworzenia dla interesu publicznego;
- umorzyć postępowanie ze względu na brak możliwości spełnienia żądania wnioskodawcy co do formy i sposobu udostępnienia informacji.

Zgodnie z orzecznictwem NSA z dnia 14 września 2012 r, niepodjęcie przez podmiot zobowiązany do udzielenia informacji publicznej stosownych czynności (...) oznacza, że pozostaje on w beczynności²⁹.

Z beczynnością w udzieleniu informacji publicznej mamy do czynienia w przypadku, gdy podmiot zobowiązany do udzielenia informacji m.in.:

- nie reaguje na skierowany wniosek mimo upływu terminu określonego w art. 13 u.d.i.p.;
- udziela informacji niepełnej;
- stosuje niewłaściwą formę załatwienia wniosku;
- przekazuje wnioskodawcy odmowę udzielenia informacji publicznej bez podania jakiegokolwiek przyczyny, podstawy prawnej, co mogłoby umożliwić wszczęcie dalszej procedury zmierzającej do uzyskania potrzebnych wnioskodawcy informacji.

Sytuację, kiedy nie otrzymamy żądanej informacji i nie otrzymamy decyzji administracyjnej odmawiającej dostępu do informacji publicznej, określamy jako niemożność udzielenia informacji publicznej³⁰. Niemożność udostępnienia informacji publicznej zachodzi wówczas, gdy z przyczyn niezależnych od podmiotu zobowiązanego nie może on udostępnić informacji publicznej, a zachowania tego nie można uznać za pozostawanie w beczynności ani za odmowę udostępnienia w drodze decyzji administracyjnej w nich określonych. W tym przypadku podmiot zobowiązany do udzielenia informacji publicznej jedynie poprzez zawiadomienie pisemnie wnioskodawcy, że żądana informacja nie może być udostępniona w trybie omawianej ustawy.

Reasumując należy stwierdzić, że wnioskujący nie musi ujawniać żadnych informacji o sobie, tym samym na etapie wniosku może pozostać nawet anonimowy. Anonimowy wnioskodawca musi mieć jednak świadomość, iż brak jego identyfikacji w kolejnych etapach postępowania może utrudnić jego pozytywne zakończenie i doprowadzić do pozostawienia sprawy bez rozpoznania.

Elementem obowiązkowym jest tylko to, by wnioskodawca określił sposób i formę udostępnienia i przekazania wnioskowanej informacji publicznej. W przypadku złożenia wniosku drogą poczty elektronicznej, poczty tradycyjnej, telefonicznie, to z punktu widzenia założeń u.d.i.p, nie ma znaczenia rzeczywista tożsamość wnioskodawcy. Zgodnie z orzecznictwem Naczelnego Sądu Administracyjnego

^[29] wyr., I OSK , sygn. 1013/12

^[30] J.Ruszewski, P.Sitniewski, *Dostęp do informacji publicznej w pytaniach i odpowiedziach*, Białystok 2013, s. 44

zakres pojęcia informacji publicznej należy interpretować rozszerzająco, bo „ogólną zasadą wynikającą z art. 61 Konstytucji RP, jest dostęp do informacji. Wszelkie wyjątki od tej zasady winny być formułowane w sposób wyraźny, a wątpliwości winny przemawiać na rzecz dostępu”³¹.

Ograniczenia dostępu do informacji publicznej

Art. 5 u.d.i.p. określa zakres przedmiotowy i podmiotowy dopuszczalnych ograniczeń w dostępie do informacji publicznej. W ustępie 1 zostało podkreślone, że podstawą ograniczeń w stosunku do u.d.i.p. może stanowić jedynie akt prawny o randze ustawy. W związku z powyższym inne wprowadzenie ograniczeń w formie rozporządzeń, zarządzeń i aktów wewnętrznych jest *contra legem*³².

Zgodnie z zapisami art. 47 Konstytucji RP każdy ma prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu osobistym. Fundamentalnym celem tego zapisu jest ochrona sfery prywatnej obywatela przed nieuzasadnioną ingerencją państwa oraz działających z jego upoważnienia organów władzy. Zapis ten określa granicę dozwolonych prawem działań państwa. W tym miejscu należy także przytoczyć art. 86 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 roku w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE zwanym RODO stanowiący, iż dane osobowe zawarte w dokumentach urzędowych, które posiada organ lub podmiot publiczny lub podmiot prywatny w celu wykonania zadania realizowanego w interesie publicznym, mogą zostać przez ten organ lub podmiot ujawnione zgodnie z prawem Unii lub prawem państwa członkowskiego, któremu podlegają ten organ lub podmiot, dla pogodzenia publicznego dostępu do dokumentów urzędowych z prawem do ochrony danych osobowych na mocy niniejszego rozporządzenia. Powyższy przepis wyraźnie informuje, że ochrona danych osobowych wynikająca z RODO z jednej strony nie stoi na przeszkodzie do realizacji prawa do dostępu do informacji, ale z drugiej strony wyznacza nieprzekraczalne granice tego dostępu. Jak bowiem wskazano w motywie 154 preambuły RODO rozporządzenie pozwala uwzględnić przy stosowaniu jego przepisów zasadę publicznego dostępu do dokumentów urzędowych. Publiczny dostęp do dokumentów urzędowych można uznać za interes publiczny. Organ publiczny lub podmiot publiczny powinny móc publicznie ujawniać dane osobowe z dokumentów przez siebie przechowywanych, jeżeli takie ujawnienie jest przewidziane przepisami prawa Unii lub prawa państwa członkowskiego, któremu organ ten lub podmiot podlegają. Przepisy takie powinny godzić publiczny dostęp do dokumentów urzędowych i ponowne wykorzystywanie

^[31] Wyr. NSA z dnia 2.07. 2003 r., sygn. II SAB/Op 32/16

^[32] łac. niezgodne, przeciw prawu

informacji sektora publicznego z prawem do ochrony danych osobowych i dlatego mogą przewidywać niezbędne uwzględnienie prawa do ochrony danych osobowych na podstawie niniejszego rozporządzenia. Dostęp do danych osobowych jest wykluczony lub ograniczony z powodu ochrony danych osobowych. W tym przypadku należy zwrócić uwagę, że zanonimizowanie dokumentu i ustosunkowanie się do konkretnych żądań wnioskodawcy z uwzględnieniem obowiązujących przepisów ochrony prywatności osoby fizycznej.

Ponadto prawo do informacji podlega ograniczeniu ze względu na:

- a) ochronę informacji niejawnych;
- b) wniosek dotyczy informacji publicznej, lecz zgodnie z art. 1 ust. 1 u.d.i.p. zasady i tryb dostępu do informacji objętych wnioskiem są odmiennie uregulowane w innej ustawie;
- c) ochronę innych tajemnic ustawowo chronionych;
- d) tajemnicy przedsiębiorcy;
- e) wniosek dotyczy informacji publicznej przetworzonej;
- f) wniosek nie dotyczy informacji publicznej bądź podmiot nie posiada i do jej posiadania nie jest zobowiązany.

Prawo do informacji podlega ograniczeniu przede wszystkim na zasadach określonych w ustawie z 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych³³. Powyższa ustawa określa zasady ochrony informacji, których nieuprawnione ujawnienie spowodowałoby lub mogłoby spowodować szkody dla Rzeczypospolitej Polskiej albo byłoby z punktu widzenia jej interesów niekorzystne, także w trakcie ich opracowywania oraz niezależnie od formy i sposobu ich wyrażania³⁴. Według zapisów art. 4 ustawy informacje niejawne mogą być udostępnione wyłącznie osobie dającej rękojmię zachowania tajemnicy i tylko w zakresie niezbędnym do wykonywania przez nią pracy lub pełnienia służby na zajmowanym stanowisku albo wykonywania czynności zleconych. Zgodnie w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 27.06.2008 r. „obywatelskie prawo dostępu do informacji (...) nie ma charakteru absolutnego i może zostać ograniczone przez ze względu na konieczność zapewnienia bezpieczeństwa państwa. Wszystkie wyjątki stanowią jednak wyjątki, które wymagają uzasadnienia na gruncie obowiązującej Konstytucji i muszą się mieścić w granicach ingerencji władzy publicznej w sferę praw konstytucyjnych”³⁵.

Ustawodawca w art. 1 ust. 2 wskazał jednak, że przepisy ustawy nie naruszają przepisów innych ustaw określających odmiennie zasady i tryb dostępu do informacji będących informacjami publicznymi. Powyższa norma kolizyjna wyłącza stosowanie przepisów ustawy tylko w sytuacji, w której inna ustawa reguluje ten sam zakres³⁶. W przypadku konfliktu – przepisy zawarte w odrębnych ustawach

[33] Dz.U. z 2016 r. poz. 1167 ze zm.

[34] art. 1 Dz.U. z 2016 r. poz. 1167 ze zm.

[35] wyr. TK z 27.06.2008 r., sygn. K 51/07, *OTK-A 2008, Nr 5 poz. 87*

[36] M.Bidziński, M.Chamaj, P.Szustakiewicz, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej*.

posiadają pierwszeństwo i wyłączają stosowanie ustawy o dostępie do informacji publicznej, chociażby ustawa z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach [t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 217, 357, 398, 650, z 2019 r. poz. 55]. W ocenie Sądu I instancji – dostęp do dokumentów zgromadzonych w archiwach zakładowych lub składnicach akt nie może stanowić ograniczenia w dostępie do informacji publicznej.

Jak wynika z art. 35 ust. 2 ustawy o narodowym zasobie archiwalnym i o archiwach, zasób archiwalny archiwów zakładowych stanowią materiały archiwalne powstałe i powstające w związku z działalnością jednostek organizacyjnych, w których zostały utworzone. Oznacza to, że w istocie nie tylko wszystko to, co już powstało w związku z działalnością danego podmiotu wykonującego zadania publiczne stanowi archiwum zakładowe, ale także i to, co powstaje w związku z taką działalnością, jest objęte pojęciem zasobu archiwalnego archiwów zakładowych.

Stanowiłoby to wystarczającą formę w istocie do całkowitego lub prawie całkowitego uniemożliwienia realizacji ustawy o dostępie do informacji publicznej i konstytucyjnej zasady gwarantującej taki dostęp.

Reasumując, Sąd I instancji podkreślił, że o ile zasady dostępu do narodowego zasobu archiwalnego stanowią *lex specialis* wobec zasad dostępu zawartych w ustawie o dostępie do informacji publicznej, o tyle takiej zależności nie ma w stosunku do archiwów zakładowych. Tym samym art. 35 ust. 3 i 36 ust. 3 ustawy o narodowym zasobie archiwalnym i o archiwach nie stanowią *lex specialis* wobec art. 1 i nast. ustawy o dostępie do informacji publicznej. Nie można bowiem dokonywać wykładni przepisów ustaw w ten sposób, aby pominąć stosowanie konstytucyjnej zasady dostępu do informacji publicznej³⁷.

Do ustaw, które określają odmienne tryby i zasady dostępu do informacji można przykładowo zaliczyć:

- a) ustawa z 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 1523, z 2018 r. poz. 2243.);
- b) ustawa z 18 grudnia 1998 roku o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko narodowi Polskiemu (Dz. U. z 2016 r. poz. 1575);
- c) ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2017 r. poz. 2077);
- d) ustawa z 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym (Dz.U. z 2017 r. poz. 700 ze zm.);
- e) ustawa z 24 maja 2000 r. o Krajowym Rejestrze Karnym (Dz.U. z 2017 r. poz. 678 ze zm.);
- f) ustawa z 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1889 ze zm.).

Komentarz, Warszawa 2018, s. 23

^[37] I OSK 1258/16 - Wyrok NSA z dnia 31.01.2018

Wnioskodawcy często wykorzystują prawo do informacji publicznej do realizacji celu dla którego są przewidziane inne procedury. W tym przypadku należy wnioskodawcę powiadomić o tym fakcie w drodze zwykłego pisma, a tryb dalszego prowadzenia sprawy ustalają inne przedmiotowe przepisy.

Zakwalifikowanie informacji do będących tajemnicą zawodową, czy też inną prawnie chronioną nie jest łatwe i może nasuwać wiele wątpliwości interpretacyjnych w zależności od przyjętych kryteriów podziału informacji. Przyjmując jako podstawowe kryterium to odrębne zapisy ustawowe dotyczące określonej grupy zawodowej nakładają wprost obowiązek zachowania tajemnicy. Pomimo owych wątpliwości można wyróżnić następujące ustawy:

Tabela 1. Zestawienie regulacji dotyczących ochrony tajemnic ustawowo chronionych³⁸

L.p.	Podstawa prawna	Artykuł
1.	Ustawa z 6.07.1982 r. o radcach prawnych Dz.U. z 2017 r. poz. 1870	art. 3
2.	Ustawa z 26.05.1982 r. Prawo o adwokaturze Dz.U. z 2016 r. poz. 1999 ze zm.	art. 6
3.	Ustawa z 29.08.1997 r.o komornikach sądowych i egzekucji Dz.U. z 2017 r. poz. 11277 ze zm.	art. 20
4.	Ustawa z 18.02.1991 r. Prawo o notariacie Dz.U. z 2016 r. poz. 1796 ze zm.	art. 18
5.	Ustawa z 26.01.1984 r. Prawo prasowe Dz.U. z 1984, Nr 5,poz. 24 ze zm.	art. 15 art. 16
6.	Ustawa z 11.05.2017 r. o biegłych rewidentach, firmach audytorskim oraz nadzorze publicznym Dz.U. z 2017 r. poz. 1089	art. 78
7.	Ustawa z 5.12.1996 o zawodach lekarza i lekarza dentystry Dz.U. z 2017, poz. 125 ze zm.	art. 40
8.	Ustawa z 29.06.1995 r. o statystyce publicznej Dz.U. z 2016, poz. 1068 ze zm	art. 2 pkt 9 w związku z art.10
9.	Ustawa z 29.08.1997 r. Ordynacja podatkowa Dz.U. z 2017, poz. 201 ze zm.	art. 293

W sytuacji tajemnicy przedsiębiorcy w ustawie z 16 kwietnia 1993 roku o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji³⁹, która jawi się jako podstawowa regulacja chroniąca interesy indywidualnego podmiotu – przedsiębiorcy. Zgodnie z jej

^[38] Zestawienie sporządzono na podstawie M.Bidziński, M.Chamaj, P.Szustakiewicz, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 79

^[39] Dz.U. z 1993 r., Nr 47 poz. 211

zapisami prawnie chronione są informacje, których ujawnienie mogłoby zagrażać lub naruszać interes indywidualnego przedsiębiorcy - stanowią one tzw. tajemnicę przedsiębiorstwa. Zgodnie z zapisami art. 11 ust. 4 „wykorzystanie lub ujawnienie informacji stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa stanowi czyn nieuczciwej konkurencji, w szczególności gdy następuje bez zgody uprawnionego do korzystania z informacji lub rozporządzania nimi i narusza obowiązek ograniczenia ich wykorzystywania lub ujawniania wynikający z ustawy, czynności prawnej lub z innego aktu albo gdy zostało dokonane przez osobę, która pozyskała te informacje, dokonując czynu nieuczciwej konkurencji”.

Informacje mogą mieć różnoraki charakter taki jak informacje technologiczne, techniczne, projektowe, organizacyjne oraz inne posiadające wartość gospodarczą. Pomimo tego, że są to informacje mające status jawnych⁴⁰ - dostęp do nich jest ustawowo chroniony.

W przypadku żądania uzyskania informacji przetworzonej wymagane jest wykazanie przez wnioskodawcę, że pozyskanie jej jest szczególnie istotnego dla szeroko rozumianego interesu publicznego⁴¹. Poprzez użycie zwrotu "szczególnie istotne" ustawodawca wprowadził kwalifikowaną formę interesu publicznego, wobec której wnioskodawca musi wykazać, że informacje, które zamierza uzyskać, nie dotyczą wyłącznie jego prywatnego interesu, ale że działa on w interesie publicznym, a sprawa, o której chce zostać poinformowany ma szczególne znaczenie dla funkcjonowania odpowiedniego szczebla organów państwa. Zdaniem Mariusza Jabłońskiego⁴² informacją przetworzoną jest to taka informacja, która w postaci finalnej nie istnieje i dlatego jej wytworzenie wiąże się z koniecznością podjęcia przez zobowiązanego pewnych działań twórczych, opierających się na dostępnych i znajdujących się w jego posiadaniu informacjach. Zakres dostępu do informacji sformułowany jest ogólne i przez to daje możliwość dużego marginesu interpretacyjnego dysponentowi informacji. Rodzi to zagrożenie, że informacja będzie miała charakter uznaniowy⁴³. Na udzielającym informację publiczną każdorazowo spoczywa obowiązek rozważenia i ustalenia czy udostępnienie informacji przetworzonej w zakresie objętym żądaniem wniosku jest faktycznie „szczególnie istotne dla interesu publicznego”. Dostrzegamy swoisty dualizm, z jednej strony ustawa służy do realizacji dostępu do uzyskania informacji na temat funkcjonowania szeroko rozumianej władzy publicznej i nie może być wykorzystywana, jako narzędzie do załatwiania spraw indywidualnych⁴⁴. Z drugiej strony czasochłonność, z jaką

^[40] wg kategorii określonych w ustawie z 5.08.2010 r. o ochronie informacji niejawnych

^[41] patrz wyr. WSA w Warszawie z 22.02.2006 r., sygn. II SA/WA 1720/05

^[42] M.Jabłoński, *Udostępnienie informacji publicznej w formie wglądu do dokumentu*, Wrocław 2013, s. 184

^[43] wyr. NSA we Wrocławiu z 5.12.2002 r., sygn. II SA/Wr 1600/02

^[44] wyr. WSA w Poznaniu z 29.06.2016 r., sygn. IV SAB/Po 58/16

wiąże się przygotowanie odpowiedzi na informację publiczną nie mogą zwalniać od obowiązku i ograniczać prawa do jej uzyskania.

W tym miejscu należy zaznaczyć, iż zgodnie z opinią sądów administracyjnych wnioski o udostępnienie informacji publicznej przetworzonej, o której stanowi przepis art. 3 ust. 1 pkt 1, wnioskodawca nie ma obowiązku wskazywać, że żądana informacja ma charakter informacji przetworzonej. Obowiązek ustalenia, czy objęta wnioskiem informacja ma taki charakter, ciąży na organach wymienionych w art. 4 ust. 1 i 2 ustawy, a odmowa jej udostępnienia może nastąpić tylko wówczas, gdy wnioskodawca nie wykaże interesu publicznego. Według orzecznictwa, pojęcie „interes publiczny” jest pojęciem szerokim i mało czytelnym.

W poniższym zestawieniu przedstawione zostały przykładowe rozstrzygnięcia w przedmiotowym temacie⁴⁵:

Tabela 2. Informacja publiczna przetworzona wg orzecznictwa sądów

Orzecznictwo	Podstawa prawna
informacja, której przetworzenie polegało na dokonaniu zmian w jej treści, a nie na odjęciu z jakiegoś dokumentów elementów niezwiązanych z jego treścią.	wyr. WSA w Krakowie z 30.11.2009 r. ISA/Kr 1258/08
informacja, która co do zasady wymaga dokonania analiz, obliczeń, zestawień statystycznych, ekspertyz połączonych z zaangażowaniem w ich pozyskiwanie określonych środków osobowych i finansowych	wyr. WSA w Warszawie z 17.05.2005 r. wyr. II SA/Wa 481/05 wyr. NSA z 06.09.2016 r. OSK 293/15
informacja powstała w wyniku zebrania lub zsumowania często na podstawie różnych kryteriów, jednostkowych wiadomości znajdujących się w posiadaniu podmiotu.	wyr. WSA we Wrocławiu z 19.12.2005 r. IV SAB/Wr 47/05
jakościowo nowa informacja powstała w wyniku czynności technicznych i określonego działania intelektualnego na zbiorze informacji prostych już znajdujących się w posiadaniu podmiotu zobowiązanego, przygotowaną według kryterium wnioskodawcy	wyr. WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 08.09.2016 r. II SAB/Go
suma informacji prostych, których wytworzenie/pozyskanie wymagało poniesienie nakładów, czasochłonności i liczby zaangażowanych pracowników	wyr. NSA z 15.06.2016 r. I OSK 3188/14

^[45] Zestawienie sporządzono wg wyboru orzecznictwa M. Chamaj za M. Bidziński, M. Chamaj, P. Szustakiewicz, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 46 - 48

Orzecznictwo	Podstawa prawna
informacja, która ze względu na szeroki zakres wniosku wymagający zgromadzenia, przekształcenia (zorganizowania) i sporządzenia wielu kserokopii określonych dokumentów wymaga dużych działań organizacyjnych i angażowania środków osobowych, które zakłócają normalny tok działania podmiotu zobowiązanego i utrudniają mu wykonywanie przypisanych mu zadań	wyr. NSA z 28.10.2016 r. I OSK 1656/15

Według opinii Dusana Bogdanova procedura uzyskania informacji przetworzonej w polskiej praktyce nie raz staje się skomplikowana i wymaga od wnioskodawcy wykonania, w jego odczuciu, wielu niezrozumiałych i obarczających zabiegów. Doprowadza to do nieporozumień, a bywa odbierane jako celowe działanie zmierzające w konsekwencji do nieudostępniania informacji⁴⁶.

W kontekście żądania informacji nieobjętej zakresem przedmiotowym ustawy, to jedyną właściwą formą odniesienia się do wniosku o udostępnienie takiej informacji jest wyłącznie pismo zawiadamiające wnioskodawcę o braku możliwości zastosowania przepisów przedmiotowej ustawy z wyjaśnieniem, że żądana informacja nie jest informacją publiczną w rozumieniu ustawy⁴⁷.

W przypadku gdy wnioskodawca i podmiot zobowiązany, prezentują odmienne stanowiska co do charakteru określonej informacji jedynie sąd administracyjny może w sposób wiążący i autorytatywny zweryfikować powyższą sytuację. Jeżeli zdaniem podmiotu zobowiązanego przedmiot żądania nie obejmuje informacji publicznej, powinien o swoim stanowisku powiadomić wnioskodawcę zwykłym pismem. Na powiadomienie nie przysługuje żadna forma odwołania czy zażalenia, nie stosujemy bowiem w tym momencie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego. Jedyną właściwą drogą jest złożenie skargi do WSA na tzw. inny akt lub czynność z zakresu administracji publicznej dotyczący uprawnień, obowiązków wynikających z przepisów prawa na podstawie art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Na tym etapie postępowania nie mają zastosowania przepisy k.p.a. oraz nie istnieje obowiązek przekazywania wniosków wedle właściwości. W powyższej sytuacji należy jedynie powiadomić wnioskodawcę, że podmiot nie jest w posiadaniu żądanej informacji. Wysłanie powyższej informacji sam w sobie jest już pewną informacją i dlatego nie można w takim przypadku skutecznie zarzucić podmiotowi zobowiązanemu beczynności. Zgodnie z wyrokami WSA w Warszawie z dnia 22 marca 2012 r., sygn. II SAB/Wa 32/12 „Organ nie pozostaje zatem w beczynności w sytuacji, gdy poinformuje wnioskodawcę, iż nie dysponuje żadaną informacją publiczną” i WSA w Łodzi z dnia 21 lutego 2014 r., sygn. II SAB/Łd 152/13 "w sytuacji, gdy organ informacji nie posiada, powinien bez

^[46] D. Bogdanov, *Zarządzanie informacją publiczną w jednostkach samorządu terytorialnego*, Opole 2016, s. 221

^[47] Wyr. WSA w Opolu z dnia 2.06.2016 r., sygn. II SAB/Op 32/16

zbędnej zwłoki poinformować stronę o przedmiotowym fakcie. Jest to, co prawda sposób nieprzewidziany *expressis verbis*⁴⁸ w ustawie, jednak stanowi dopuszczalne załatwienie wniosku (udzielenie informacji) i skutecznie chroni organ od zarzutu beczynności. Dodatkowo organ podniósł, że aby można było uznać, że podmiot zobowiązany nie pozostaje w beczynności przy twierdzeniu, że nie posiada on żądanej informacji, twierdzenie to musi uwiarygodnić. Powiadomienie wnioskodawcy o nieposiadaniu żądanych dokumentów należy rozpatrywać w kontekście art. 8, art. 9 i art. 11 k.p.a."

Nieemożność udostępnienia informacji publicznej ma miejsce także w przypadku żądania, które w swojej istocie nie dotyczy wcale otrzymania informacji publicznej. W tym miejscu należy podkreślić, że nie tytuł pisma, ale jego treść jest wyznacznikiem dla ustalenia rzeczywistej woli nadawcy. Wnioskodawcy często wykorzystują prawo do informacji publicznej do realizacji celu, dla którego są przewidziane inne procedury.

WNIOSKI

Jawność informacji dotycząca funkcjonowania organów państwa i reprezentujących go funkcjonariuszy publicznych stanowi fundamentalny wyznacznik co do dostępności i transparentności danych w sektorze publicznym. Jest to ważny element kontroli władzy publicznej przez obywateli, który również sprzyja podnoszeniu świadomości obowiązujących praw i obowiązków.

W stosunku do zakresu jawności informacji i jej ograniczeń krzyżują się ze sobą dwie koncepcje regulacji prawnych. Pierwsza z nich nawiązuje do koncepcji ochrony praw człowieka, życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz szeroko rozumianej ochrony danych osobowych, druga dotyczy standardów określających zasady działania państwa demokratycznego. Należy wskazać, że prawo do informacji zostało trwale zagwarantowane w Konstytucji i pomimo wielu problemów w interpretacji przepisów zawartych w ustawie o dostępie do informacji publicznej jedno jest pewne – każda informacja o sprawach publicznych jest informacją publiczną, a organy władzy publicznej są zobowiązane do udzielenia informacji obywatelowi, gdy zwróci się do nich z takim żądaniem⁴⁹.

Ponadto zbyt duża ilość aktów prawnych oraz wcześniej wspomniane problemy interpretacyjne i niedookreśloność powodują wystąpienie sprzeczności przepisów prawa i powstanie „luk prawnych”, co skutkuje potrzebą dodatkowych rozstrzygnięć w drodze poszukiwań wykładni prawa takich jak analiza orzecznictwa sądowego.

W ramach powszechnego dostępu do informacji publicznej powinno być zagwarantowane jedynie prawo do uzyskania dostępu do informacji w takim

[48] łac. dosłowny

[49] Jednakże, należy pamiętać o ograniczeniach dostępu do informacji, które są szczególnie chronione prawem.

zakresie bądź w takiej postaci, w jakiej podmiot posiada tę informację w swoich zasobach informacyjnych. W przypadku gdyby przygotowanie informacji zgodnie z wnioskiem wymagało podjęcia jakichkolwiek działań innych niż wyszukanie, dokonanie anonimizacji i przekazanie informacji, wnioskowana informacja powinna być kwalifikowana, jako informacja przetworzona, do której dostęp uwarunkowany jest spełnieniem dodatkowych przesłanek.

Konkludując, należy stwierdzić, iż poziom realizacji transparentnej polityki jawności życia publicznego jest wskaźnikiem stopnia rozwoju społeczeństwa obywatelskiego oraz sprawnie działającej demokracji. Zgodnie z wyrokiem NSA jawność informacji ma służyć tworzeniu społeczeństwa obywatelskiego, poprzez zwiększanie transparentności w działaniach władzy publicznej, chronić i umacniać zasady obowiązujące w demokratycznym państwie prawa, wreszcie zapewniać społeczną kontrolę nad działaniami organów władzy publicznej. Przejrzystość procesu decyzyjnego umacnia demokratyczny charakter instytucji oraz zaufanie obywateli do administracji⁵⁰.

BIBLIOGRAFIA

- [1] Bidziński M., Chamaj M., Szustakiewicz P., Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz, C.H.Beck Warszawa 2018
- [2] Ruszewski J., Sitniewski P., Dostęp do informacji publicznej w pytaniach i odpowiedziach, Fundacja Centrum Inicjatyw na rzecz Społeczeństwa w Białymstoku, Białystok 2013
- [3] Jabłoński M., Udostępnienie informacji publicznej w formie wglądu do dokumentu, PRESSCOM, Wrocław 2013
- [4] Bogdanov D., Zarządzanie informacją publiczną w jednostkach samorządu terytorialnego, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole 2016
- [5] A.Bałaban. W sprawie interpretacji art. 61 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r., „Przegląd Sejmowy”, 2000 r., nr 6(35)/1999
- [6] A.Szmyta, W sprawie interpretacji art. 61 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r., „Przegląd Sejmowy”, 2000 r., nr 6(35)/1999
- [7] Prawo do informacji publicznej Efektywność regulacji i perspektywy jej rozwoju, red. Maciejewski M., Biuro rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2014

^[50] wyrok NSA z dnia 1 października 2010 r., I OSK 1149/10, CBOSA.

ACCESS TO PUBLIC INFORMATION - LEGAL AND PRACTICAL CONDITIONS

ABSTRACT

Issues relating to public information is governed by laws of different rank. The aim of the considerations in this study is to present the scope of openness in public affairs of the state as well as legal and practical conditions in access to public information. The analysis of the constitutional regulation of the right of access to information and acts of Polish law and the interpretation of norms in the jurisprudence of Polish judicial authorities has been made. In addition, issues related to the implementation of the right of access public information access have been raised.