



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH



Prawo do informacji publicznej

Efektywność regulacji i perspektywy jej rozwoju

Red. Mariusz Maciejewski

Warszawa 2014

Prawo do informacji publicznej. Efektywność regulacji i perspektywy jej rozwoju

Redakcja:

dr Mariusz Maciejewski (Instytut Nauk Prawnych PAN)

Autorzy:

Joanna Cwalińska, dr Bogdan Fischer (Uniwersytet Jagielloński), Maciej Groń (Departament Społeczeństwa Informacyjnego Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji), dr Maria Karcz-Kaczmarek (Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego), dr Artur Krakau (Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego), Krzysztof Kwiatkowski (Najwyższa Izba Kontroli), dr Mariusz Maciejewski (Instytut Nauk Prawnych PAN), Karolina Miksa (Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich), dr hab. prof. INP PAN Anna Młynarska-Sobaczewska (Instytut Nauk Prawnych PAN), dr Agnieszka Piskorz-Ryń (Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Kard. S. Wyszyńskiego), Romuald Szewczuk (Biuro Studiów i Analiz Sądu Najwyższego) i dr hab. Małgorzata Wrzolek-Romańczuk (radca prawny Sądu Najwyższego)

Recenzent:

dr hab., prof. KUL Paweł Fajgielski

Wydawca:

Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich

al. Solidarności 77, 00-090 Warszawa

Koncepcja edytorska:

Stanisław Ćwik, Jolanta Lipka-Wołowska

www.rpo.gov.pl

Infolinia Obywatelska 800 676 676

ISBN 978-83-65029-05-8

Projekt okładki:

Grażyna Dziubińska

Opracowanie DTP, korekta, druk i oprawa:

Agencja Reklamowo-Wydawnicza A. Grzegorzcyk

www.grzeg.com.pl

Spis treści

Wstęp.....	5
Wykaz najczęstszych skrótów.....	7
<i>Krzysztof Kwiatkowski</i> Dostęp do informacji publicznej w świetle kontroli Najwyższej Izby Kontroli.....	9
<i>Anna Młynarska-Sobaczewska</i> Dostęp do informacji publicznej o działalności władzy sądowniczej.....	23
<i>Maria Karcz-Kaczmarek</i> Obowiązek udzielania informacji publicznej przez samorząd gospodarczy i samorząd zawodowy.....	37
<i>Małgorzata Wrzosek-Romańczuk, Romuald Szewczuk</i> Prawo dostępu do informacji znajdującej się w zasobach władz publicznych a kwestia ochrony sfery prywatności (tekst wystąpienia konferencyjnego).....	51
<i>Bogdan Fischer</i> Czy reforma europejskiego prawa ochrony danych osobowych pomoże w rozstrzygnięciu kolizji tego prawa z prawem do informacji?.....	67
<i>Joanna Cwalińska</i> Czy dostęp do informacji publicznej stanowi gwarancję praw podmiotowych jednostki? Zagadnienia wybrane.....	79
<i>Karolina Miksa</i> Konstytucyjność ustawowego wyznaczenia zakresu pojęcia informacja publiczna.....	89
<i>Artur Krakala</i> Ochrona informacji niejawnych w postępowaniu administracyjnym i sądowno-administracyjnym.....	99
<i>Maciej Groń</i> Zmiany w prawie UE w zakresie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego – wyzwania dla polskiego prawodawcy.....	111
<i>Agnieszka Piskorz-Ryń</i> Problemy implementacji w polskim porządku prawnym dyrektywy 2013/37/UE zmieniającej dyrektywę w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego.....	121



Mariusz Maciejewski

Relacja prawa ponownego wykorzystywania informacji publicznej i praw własności intelektualnej	135
Dyskusja w trakcie konferencji „Prawo do informacji publicznej – efektywność regulacji i perspektywy jej rozwoju” – 11 grudnia 2013 r.	147
Bibliografia	167

*Słowność do poszukiwania informacji i dostępu do niej
wynika z jednej z podstawowych potrzeb człowieka – potrzeby poznania.*

Teresa Górzyńska

Wstęp

W ciągu 13 lat swojego obowiązywania, ustawa z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (UDIP) zyskała ogromną „popularność”. Prawo dostępu do informacji doceniły i szeroko z niego korzystają zarówno zorganizowane instytucje społeczeństwa obywatelskiego, jak i poszczególni obywatele. Konsekwentnie, popularność ta znajduje odzwierciedlenie w licznych orzecznictwie oraz w doktrynie. Znaczenie podmiotowego prawa dostępu do informacji w Polsce systematycznie rosło i dziś chyba nikt nie wyobraża sobie funkcjonowania naszej demokracji bez tej instytucji prawnej. Pojawiają się wprawdzie pierwsze głosy o zasadności ponownego przemyślenia konstrukcji systemu i kształtu prawa dostępu (zob. badania naukowe prowadzone przez zespół prof. Grażyny Szpor pt. *Jawność i jej ograniczenia*)¹, jednakże ich dotychczasowe wyniki nie przekreślają istoty prawa dostępu, a jedynie zmierzają do optymalizacji kształtu, co jest naturalnym procesem rozwoju każdej regulacji prawnej.

Nowy rozdział rozwoju UDIP rozpoczął się od ustanowienia instytucji (i w konsekwencji prawa) ponownego wykorzystywania informacji publicznej. To nowe rozwiązanie prawne przyjmuje za punkt wyjścia tezę, że informacje publiczne mogą być wykorzystywane także przez podmioty inne niż te, na potrzeby których informacje wytworzono, bez uszczerbku dla realizacji zadań publicznych. Dzięki temu informacje publiczne wniosą nową, istotną wartość dla społeczeństwa. Argumentuje się również, że to co powstało za pieniądze podatników, powinno zostać im oddane do korzystania, jeśli nie stoi to na przeszkodzie realizacji zadań publicznych. W roku 2014 w Polsce praktyka w tym obszarze daleka jest od poziomu osiąganego w państwach najbardziej zaawansowanych w ponownym wykorzystywaniu. Czasami wymaga nawet interwencji sądów administracyjnych i dyskusji doktryny. Z pewnością jednak można powiedzieć, że przełom został dokonany, a uzyskanie korzyści społecznych z ponownego wykorzystywania informacji publicznej jest już tylko kwestią czasu – dłuższego lub krótszego.

¹ Zob. cykl publikacji pod zbiorczym tytułem *Jawność i jej ograniczenia*, red. G. Szpor, t. II-IV.



Wprowadzenie do UDIP instytucji ponownego wykorzystywania informacji publicznej znacząco rozszerzyło jej zakres. Można więc zatem mówić już nie tylko o prawie dostępu do informacji publicznej, ale także o prawie jej ponownego wykorzystywania dla celów komercyjnych lub niekomercyjnych przez osoby inne niż posiadacz informacji, dla potrzeb którego informacja została wytworzona. Wydaje się zatem, że dziedzinę prawa mającą za przedmiot informację publiczną można określić mianem **prawa informacji publicznej**. Należy przez to rozumieć prawo w znaczeniu przedmiotowym – zbiór norm wyodrębnionych ze względu na przedmiot regulacji, obejmujący obie wskazane instytucje prawne.

Z pewnością prawo informacji publicznej będzie podlegać dalszemu rozwojowi, tak aby wносиło coraz większą wartość w życie społeczne, w szczególności w budowę efektywnego systemu demokratycznego. Na tym etapie jego rozwoju (rok 2014) grupa badaczy prawa informacji publicznej z różnych ośrodków postanowiła przeanalizować jego wybrane aspekty. Niniejsza książka stanowi zbiór jedenastu opracowań poświęconych funkcjonowaniu regulacji prawnej informacji publicznej. Stanowią one pokłosie konferencji naukowej, zorganizowanej przez Instytut Nauk Prawnych PAN i Rzecznika Praw Obywatelskich pt. Prawo do informacji publicznej – efektywność regulacji i perspektywy jej rozwoju. Konferencja ta była poświęcona pamięci prof. Teresy Górczyńskiej, osoby o wybitnych zasługach dla powstania i rozwoju prawa do informacji publicznej w Polsce. Teksty uzupełnione są zredagowanym dla potrzeb publikacji zapisem dyskusji konferencyjnej.

Godnym podkreślenia jest to, że opracowania mają zarówno charakter teoretyczny, jak i praktyczny. Dzięki temu mogą stanowić znaczący głos w dyskusji o kształcie prawa informacji publicznej w Polsce.

Mariusz Maciejewski
Instytut Nauk Prawnych
Polskiej Akademii Nauk

Wykaz najczęstszych skrótów

- UDIP – ustawa z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (tekst jednolity Dz. U. 2014 poz. 782)
- KPK – ustawa z 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555 ze zm.)
- KPC – ustawa z 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz. U. 2014, poz. 101 ze zm.)
- KPA – ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. 2013, poz. 267 ze zm.)
- UODO – ustawa z 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (t.j. Dz. U. 2002, poz. 926 ze zm.)
- B.A.M. – zasób bibliotek, archiwów i muzeów

Dostęp do informacji publicznej w świetle kontroli Najwyższej Izby Kontroli

Prawo do informacji publicznej wzbudza niesłabnące zainteresowanie w nauce prawa, judykaturze oraz w życiu społecznym. Postęp w dziedzinie technologii wymusza nowe rozwiązania dotyczące tego prawa. W doktrynie pojawiają się propozycje powołania wyspecjalizowanego organu ochrony prawa do informacji publicznej, czy też wyodrębnienia i osobnego zakotwiczenia przepisów o ponownym wykorzystaniu informacji w odrębnej ustawie, co zresztą znane jest innym państwom europejskim. Należy mieć nadzieję, że kwestie te, będąc przedmiotem dyskusji głównie konstytucjonalistów czy administratywistów, doprowadzą do poprawy jakości i efektywności regulacji prawa do informacji publicznej w Polsce.

Już w drugiej połowie XX w. w zdecydowanej większości państw demokratycznych nastąpiło odejście od traktowania działania organów władz publicznych jako realizacji suwerenności państwa i wykonywania imperium państwowego w taki sposób, że jedynie niektóre działania były jawne. Współcześnie ważnym elementem rzetelności działania organów państwa demokratycznego jest zapewnienie obywatelom prawa do uzyskiwania informacji o działalności władzy publicznej wraz z powszechnie aprobowaną zasadą otwartego rządu, oznaczającą transparentność działalności władzy publicznej¹.

Rozwój nowoczesnych technologii, spowodowany transformacją ustrojową i zmianami społecznymi, skutkuje tym, że dostęp do informacji staje się jedną z fundamentalnych wartości. Powszechność informacji jest cechą współczesnej demokracji, służącą jawności życia publicznego. Z jednej strony szybki obieg informacji jest cechą współczesnego świata, a z drugiej – informacja podlega ochronie z uwagi na jej znaczenie ekonomiczne. Korzystanie z informacji jest przedmiotem zainteresowania prawodawcy, który reglamentuje kwestie związane z jej udostępnianiem².

Nie budzi wątpliwości, że dostęp do informacji będących w posiadaniu władz publicznych jest elementem koniecznym funkcjonowania demokratycznego państwa prawnego. Dysponowanie informacją przez społeczeństwo pozwala mu bo-

¹ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 307-308.

² M. Kłaczyński, S. Szuster, *Dostęp do informacji publicznej. Komentarz*, LEX nr 8271.

wiem na aktywne uczestnictwo w życiu społecznym, przyczynia się do zwiększenia efektywności pracy organów władzy publicznej i poczucia odpowiedzialności za podejmowane działania.

Problematyka dostępu do informacji publicznej od dawna budzi w Polsce duże zainteresowanie. Nie ma wątpliwości, że jawność jest warunkiem urzeczywistnienia prawa do informacji³. Prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne, mające umocowanie w art. 61 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, jest publicznym prawem podmiotowym. W orzecznictwie podkreśla się, że „tak ustanowione konstytucyjne prawo ma na celu umożliwienie obywatelowi realnego udziału w życiu publicznym, ale także służy jawności życia publicznego, określanej potocznie jako przejrzystość działań władzy publicznej oraz osób wykonujących zadania tej władzy. Prawo to służy także do sprawowania kontroli obywatelskiej nad funkcjonowaniem władzy publicznej”⁴. Mimo iż norma art. 61 Konstytucji RP uznawana była w orzecznictwie sądowym i w nauce prawa za samowystarczającą⁵, to jednak – dla właściwej realizacji prawa do informacji – niezbędna była regulacja ustawowa stanowiąca uszczegółowienie regulacji konstytucyjnej.

Konkretyzacja prawa dostępu do informacji nastąpiła z chwilą wejścia w życie ustawy z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej. Zgodnie z art. 1 ust. 2 tej ustawy, jej przepisy nie naruszają przepisów innych ustaw określających odmienne zasady i tryb dostępu do informacji będących informacjami publicznymi. Dostęp do informacji publicznej regulowany jest także innymi aktami normatywnymi, m.in. ustawą z 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych⁶ oraz – w odniesieniu do trybu udzielania informacji dotyczących izb parlamentu – uchwałą Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej⁷ oraz uchwałą Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z 23 listopada 1990 r. Regulamin Senatu Rzeczypospolitej Polskiej⁸. Regulacje dotyczące tajemnic prawnie chronionych zawarte są w ponad 250 aktach normatywnych⁹.

Jeżeli chodzi o zakres podmiotowy UDIP, to prawo do informacji przyznane zostało nie tylko obywatelom (jak reguluje to Konstytucja RP), ale „każdemu”, tj. wszelkim podmiotom prawa. Również krąg podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji publicznej jest w świetle przepisów UDIP szerszy niż w Konstytucji RP, są to bowiem wszelkie władze publiczne i podmioty wykonujące zadania pu-

³ T. Górzyńska, *Prawo do informacji i zasada jawności administracyjnej*, Zakamycze 1999, s. 28.

⁴ Uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 kwietnia 2005 r., sygn. akt I OPS 1/05, LEX nr 151233.

⁵ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 stycznia 2002 r., sygn. akt II SA 717/01, LEX nr 54099; M. Zaremba, *Prawo dostępu do informacji publicznej. Zagadnienia praktyczne*, Warszawa 2009, s. 15.

⁶ Ustawa z 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz. U. z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 ze zm.).

⁷ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. M. P. z 2012 r. poz. 32 ze zm.).

⁸ Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z 23 listopada 1990 r. Regulamin Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. M. P. z 2010 r. Nr 39, poz. 542 ze zm.).

⁹ I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz praktyczny*, Warszawa 2008, s. 9.



bliczne. Katalog tych podmiotów jest również szerszy niż katalog podmiotów podlegających przepisom o zamówieniach publicznych czy o finansach publicznych, co nie jest dobrym rozwiązaniem. Ujednolicenie kręgu podmiotów podlegających tym przepisom umożliwiłoby wyraźne oddzielenie sektora publicznego od prywatnego, zwiększyłoby przejrzystość procesu podejmowania decyzji, a co za tym idzie – pozwoliłoby na sprawowanie przez społeczeństwo faktycznej kontroli wykonywania władzy publicznej oraz wykorzystania przez nią środków publicznych¹⁰.

Zgodnie z art. 1 UDIP, przez pojęcie informacji publicznej należy rozumieć każdą informację o sprawach publicznych. Definicję tę, będącą przykładem błędu logicznego idem per idem, ze względu na problemy z jej interpretacją, doprecyzowuje orzecznictwo sądowe, zgodnie z którym „informacją 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 odnosząca się do tych podmiotów”¹¹.

Mimo ponad 10 lat obowiązywania UDIP, zawarte w niej rozwiązania nadal budzą wątpliwości interpretacyjne, zarówno w doktrynie prawa, jak i w orzecznictwie sądowym. Również kontrole przeprowadzone w ostatnich latach przez NIK dowodzą, iż z problemami ze stosowaniem przepisów tej ustawy stykają się podmioty zobowiązane do udostępniania informacji publicznej na szczeblu państwowym i samorządowym. Niedookreśloność pojęć użytych w ustawie, brak rozwiązań zapewniających zrozumiałość udostępnianej informacji publicznej oraz rozproszenie regulacji przyczynia się do nieprawidłowości i uchybień w tym zakresie. W związku tym NIK już w 2006 r. postulowała wprowadzenie zmian w przepisach UDIP, polegających na ujednoliceniu przepisów tej ustawy z przepisami ustaw samorządowych w zakresie zasad i trybu udostępniania informacji publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego. Izba przygotowała również wniosek de lege ferenda, w którym wskazała na konieczność określenia w UDIP zakresu informacji podlegających zamieszczeniu w BIP, z uwzględnieniem zróżnicowania form ustrojowych organów prowadzących BIP i przynależnych im zadań publicznych, zasad nadzoru nad realizacją obowiązku prowadzenia stron podmiotowych BIP i zamieszczenia na nich informacji publicznych, a także określenia przesłanek odmowy udzielenia informacji publicznej¹². Wnioski te zostały tylko częściowo zrealizowane.

Należy wskazać, że prawo do informacji określone zostało w ustawie jako roszczenie do władz publicznych o udostępnienie informacji. Z prawem jednostki kore-

¹⁰ S. Czarnow, *Prawo do informacji publicznej w Polsce – propozycje zmian*, „Kontrola Państwowa”, 2007, nr 3, s. 122-123.

¹¹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 30 października 2002 r., sygn. akt II SA 1956/02, LEX nr 78062.

¹² Zob. informacja o wynikach kontroli wywiązywania się wojewodów i jednostek samorządu terytorialnego z obowiązku udostępniania informacji publicznej, Nr sprawy P/05/121, <http://www.nik.gov.pl/kontrola/wyniki-kontroli-nik/kontrola,512.html>.



luje więc obowiązek określonych w ustawie podmiotów do udostępnienia żądanych informacji. NIK, jako organ kontroli państwowej, w ramach przeprowadzanych kontroli sprawdza, jak kontrolowane podmioty wywiązują się z tego obowiązku.

Zgodnie z art. 202 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 2 ust. 1 ustawy z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹³, Izba jest naczelnym organem państwa w zakresie kontroli państwowej. Oznacza to, że jest jednostką wyodrębnioną w strukturach władzy państwowej, upoważnioną do wykonywania władztwa państwowego, która pełni wiodącą rolę w realizacji zadań kontrolnych w państwie¹⁴. Uwidocznia się to w szczególności w zadaniach nałożonych na NIK w art. 203 Konstytucji RP i w art. 2 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, które wyznaczają zakres realizowanej przez Izbę funkcji kontrolnej. Przepisy te określają po pierwsze – podmioty podlegające kontroli NIK; po drugie – kryteria kontroli, tj. legalność, gospodarność, celowość i rzetelność; po trzecie – zakres podmiotowy kontroli obligatoryjnej i fakultatywnej.

Z punktu widzenia podmiotowego, NIK kontroluje działalność organów administracji rządowej, Narodowego Banku Polskiego, państwowych osób prawnych i innych państwowych jednostek organizacyjnych z punktu widzenia legalności, gospodarności, celowości i rzetelności. Izba może kontrolować działalność organów samorządu terytorialnego, komunalnych osób prawnych i innych komunalnych jednostek organizacyjnych z punktu widzenia legalności, gospodarności i rzetelności. Pod kątem legalności i gospodarności, NIK może kontrolować działalność innych jednostek organizacyjnych i podmiotów gospodarczych w zakresie, w jakim wykorzystują one majątek lub środki państwowe lub komunalne oraz wywiązują się z zobowiązań finansowych na rzecz państwa (kontrola fakultatywna). Wykonywanie tych zadań ma dostarczać przede wszystkim Sejmowi, któremu NIK podlega, ale także innym władzom, informacji o funkcjonowaniu aparatu państwa, stanie finansów publicznych i gospodarowaniu „groszem publicznym”¹⁵. I takich informacji dostarczają kontrole NIK w zakresie udostępniania informacji publicznej przez podmioty zobowiązane.

W latach 2008-2013 NIK przeprowadziła 22 kontrole w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej. Dotyczyły one m.in. stosowania UDIP przez jednostki realizujące zadania publiczne w województwie kujawsko-pomorskim, ze szczególnym uwzględnieniem udostępniania informacji w Biuletynie Informacji Publicznej; respektowania przez gminę Ząbkowice Śląskie przepisów UDIP; promulgacji prawa w postaci elektronicznej; realizacji zadań pracodawcy w odniesieniu do pracowników jednostek samorządu terytorialnego; informatyzacji szpitali; utrzymania przez

¹³ Ustawa z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (t.j. Dz. U. z 2012 r. poz. 82 ze zm.)

¹⁴ W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 202 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom III, red. L. Garlicki, Warszawa 2003, s. 447-448; J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2006, s. 113-115.

¹⁵ M. Niezgodka-Medek, *Pozycja ustrojowa Najwyższej Izby Kontroli – nowelizacja ustawy o NIK z 2010 r.*, „Kontrola Państwa” 2013, nr 3, s. 34.



gminy czystości i porządku w miejscach publicznych; działań instytucji państwowych na rzecz bezpieczeństwa sektora finansowego czy funkcjonowania służby cywilnej w ramach obowiązujących regulacji prawnych.

Wyniki przeprowadzonych kontroli pokazują, że podmioty zobowiązane do udostępniania informacji publicznej mają poważne problemy z wywiązywaniem się z obowiązków w tym zakresie. Ten stan rzeczy był przyczyną podjęcia przez NIK kontroli: „Stosowanie ustawy o dostępie do informacji publicznej przez jednostki realizujące zadania publiczne w województwie kujawsko-pomorskim, ze szczególnym uwzględnieniem udostępniania informacji w BIP”¹⁶. Badania kontrolne przeprowadzono za okres od 1 stycznia 2007 r. do 31 marca 2010 r. Niestety, z uwagi na liczne nieprawidłowości i uchybienia w zakresie przestrzegania podstawowych zasad dostępu do informacji publicznej działalność kontrolowanych jednostek w zakresie stosowania UDIP została oceniona negatywnie.

Przedmiotem badania NIK było przygotowanie organizacyjne podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji publicznych, tryb postępowania w tym zakresie oraz udostępnianie – w drodze wyłożenia lub wywieszenia – informacji publicznej.

Zaniedbania organizacyjne stwierdzono aż w 10 z 12 kontrolowanych podmiotów. Należy wymienić m.in. wprowadzenie do statutów jednostek ograniczeń w dostępie do informacji publicznej (np. postanowiono, że udostępnienie informacji odbywa się wyłącznie w siedzibie jednostki albo że wnioskodawcą w tym zakresie może być jedynie obywatel polski), niewyznaczenie pracowników oraz komórki organizacyjnej odpowiedzialnych za wytworzenie i udostępnianie informacji publicznej; nieokreślenie w formie pisemnej trybu udostępniania informacji publicznej; niezgodności i błędy w dokumentach określających odpowiedzialność osób w zakresie udostępniania informacji publicznej; nieprzeprowadzenie w niektórych jednostkach żadnego szkolenia z zakresu stosowania UDIP.

Przez cały okres objęty kontrolą tylko w 3 z 12 kontrolowanych jednostek nie złożono ani jednego wniosku o udostępnienie informacji publicznej. W pozostałych jednostkach złożono od kilku do ponad 100 wniosków, a z roku na rok jest ich coraz więcej. Dotyczyły one m.in. danych finansowych, inwestycji i remontów, warunków zawartych umów, danych statystycznych, interpretacji podatkowych, statutów i regulaminów, przeprowadzonych kontroli czy stosowanej polityki jakości. Każda z badanych jednostek prowadziła rejestry wniosków, jednakże były one sporządzane w sposób nierzetelny. Formularze wniosku zaś zawierały klauzulę o wyrażeniu zgody na przetwarzanie danych osobowych wnioskodawcy bez alternatywnej formuły o niewyrażeniu zgody, a także szczegółowe dane osobowe i inne informacje o wnioskodawcy, co mogło sugerować, że ich podanie i wyrażenie zgody jest niezbędne do uzyskania informacji. Spośród 517 kontrolowanych postępowań

¹⁶ Zob. informacja o wynikach kontroli stosowania ustawy o dostępie do informacji publicznej przez jednostki realizujące zadania publiczne w województwie kujawsko-pomorskim, ze szczególnym uwzględnieniem udostępniania informacji w BIP, Nr sprawy P/10/128/LBY, <http://www.nik.gov.pl/kontrola/wyniki-kontroli-nik/kontrola,7615.html>.

w przedmiocie udzielenia informacji publicznej, w 503 przypadkach udzielono informacji, w 3 umorzono postępowanie, w 4 przesłano wnioski do innego organu, w 2 poinformowano o braku podstaw prawnych do udzielenia informacji, w 5 odmówiono udostępnienia informacji. Kontrola 58 postępowań wykazała jednak, że 14 z nich zakończono nieterminowo albo w sposób nieprawidłowy, m.in. bezzasadnie odmówiono udostępnienia informacji, co zostało potwierdzone wyrokiem sądowym albo decyzją organu odwoławczego; w przypadku odmowy udostępnienia informacji nie zachowano formy wymaganej prawem (tj. decyzji administracyjnej).

Wyniki kontroli stron internetowych BIP wykazały jeszcze więcej nieprawidłowości. Spośród kontrolowanych 169 jednostek administracji rządowej w województwie kujawsko-pomorskim aż 30 nie utworzyło w ogóle strony BIP ani żadnej innej strony, która mogłaby jednocześnie być stroną BIP. W gminach i powiatach sytuacja kształtowała się lepiej, gdyż strony BIP nie utworzyła zaledwie 1 gmina. Należy jednak dodać, że pozostałe jednostki, pomimo utworzenia i prowadzenia stron BIP, nie przestrzegały w tym zakresie podstawowych wymogów przewidzianych przez UDIP oraz rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 stycznia 2007 r. w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej¹⁷. Najczęstsze uchybienia w tym przedmiocie to: brak oznaczenia informacji publicznych udostępnianych w BIP zgodnie z art. 8 ust 6 UDIP (np. brak określenia tożsamości osoby, która wytworzyła informację, odpowiadała za jej treść lub wprowadziła informacje do BIP); brak elementów wymienionych w § 10 i 11 rozporządzenia (tj. adresu redakcji strony BIP, czytelnego linku do strony głównej serwisu informacyjnego kontrolowanego podmiotu, numeru telefaksu i telefonu osoby redagującej stronę BIP itd.); niedostosowanie menu przedmiotowego do wymogu z § 11 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia (tj. brak możliwości odnalezienia informacji publicznych, do których udostępniania podmiot publiczny był zobowiązany); brak wymaganych zabezpieczeń treści informacji publicznych udostępnianych w BIP; stosowanie praktyk utrudniających dostęp do informacji publicznej i potwierdzających brak rzetelności przy prowadzeniu BIP.

Kontrolę przestrzegania przepisów o dostępie do informacji publicznej NIK przeprowadziła również w gminie Ząbkowice Śląskie¹⁸. Nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie udostępniania informacji w BIP – funkcjonował on zgodnie z obowiązującymi przepisami. Wyjątkiem był jednak przypadek odmowy udzielenia informacji publicznej w przedmiocie ustalenia warunków zabudowy dla pawilonu handlowego wraz z parkingiem oraz udostępnienia dokumentów dotyczących postępowania poprzedzającego wydanie decyzji administracyjnej. W odpowiedzi burmistrz poinformował wnioskodawcę, iż żądane przez niego dokumenty nie stanowią informacji publicznej, tylko prywatny wniosek inwestora o wydanie decyzji o warunkach zabudowy, a w związku z tym jego udostępnienie bądź odmowa udo-

¹⁷ Dz. U. 2007 Nr 10, poz. 68 z późn. zm.

¹⁸ Zob. wystąpienie pokontrolne z dnia 21 października 2010 r., nr LWR-4112-02-01/2010, <http://www.nik.gov.pl/kontrola/wyniki-kontroli-nik/kontrola,6953.html>.



stępnienia nie podlega przepisom UDIP. W tym stanie rzeczy wnioskodawca wniósł do sądu administracyjnego skargę na bezczynność burmistrza, argumentując, że żądane informacje są informacjami publicznymi, zatem organ nie załatwiając sprawy w terminie, pozostaje w zwłoce. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu podzielił stanowisko wnioskodawcy, stwierdzając, że wniosek skarżącego jest wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej, gdyż żądane informacje pozostają w związku z działalnością organu. Sąd orzekający w sprawie powołał się na stanowisko ugruntowane w orzecznictwie, zgodnie z którym informację publiczną stanowi każda informacja wytworzona przez szeroko rozumiane władze publiczne oraz osoby pełniące funkcje publiczne, a także inne podmioty, które tę władzę realizują bądź gospodarują mieniem komunalnym lub mieniem Skarbu Państwa w zakresie tych kompetencji. Z uwagi na powyższe, akta sprawy administracyjnej zawierające wniosek o ustalenie warunków zabudowy oraz inną dokumentację niezbędną do wydania decyzji, jak i akta każdej sprawy administracyjnej w ogólności, jako odnoszące się do działania podmiotów publicznych stanowią informację publiczną¹⁹. W tym przypadku, zresztą nie jedynym, wniosek o udostępnienie informacji publicznej został załatwiony dopiero po wydaniu wyroku. Analiza orzecznictwa wskazuje, że podmioty zobowiązane do udostępniania informacji publicznej nie są odpowiednio do tego przygotowane, do czego zapewne przyczynia się – jak wskazano wyżej – niejasność przepisów UDIP, w szczególności niedookreśloność podstawowych pojęć, którymi się posługuje („informacja publiczna”, „funkcjonariusz publiczny”).

Przedmiotem przeprowadzonej przez NIK w 2012 r. kontroli: „Promulgacja prawa w postaci elektronicznej”²⁰ była problematyka dostępu adresata normy prawnej do jej treści. Dostęp do informacji o prawie obowiązującym można uznać za szczególny aspekt realizacji prawa do informacji. W związku z nowelizacją ustawy z 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych²¹, od 1 stycznia 2012 r. akty normatywne i inne akty prawne ogłasza się w formie dokumentu elektronicznego, a dla każdego dziennika urzędowego wydawanego w postaci elektronicznej organ wydający prowadzi odrębną stronę internetową. Jak wynika z uzasadnienia projektu ustawy nowelizującej ustawę o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych oraz niektórych innych ustaw²², celem wprowadzonej zmiany było ułatwienie i uproszczenie dostępu do ogłaszanych w dziennikach urzędowych aktów prawnych, będące wyrazem reali-

¹⁹ Zob. m.in. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z dnia 30 października 2002 r., sygn. akt II SA 1956/02, LEX nr 78062; z dnia 11 maja 2006 r., sygn. akt II OSK 812/05, LEX nr 236465; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 5 marca 2009 r., sygn. akt IV SAB/Po 36/08, LEX nr 1077819.

²⁰ Zob. informacja o wynikach kontroli „Promulgacja prawa w postaci elektronicznej”, Nr P/12/017/KAP, <http://www.nik.gov.pl/kontrolne/wyniki-kontroli-nik/kontrolne,10630.html>.

²¹ Ustawa z 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t.j. Dz. U. z 2011 r. Nr 197, poz. 1172 ze zm.).

²² Ustawa z dnia 4 marca 2011 r. o zmianie ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2011 r. Nr 117, poz. 676 ze zm.).

zacji konstytucyjnej zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, wynikającej z zasady demokratycznego państwa prawnego²³. Dzięki realizacji tego założenia, Polska miała dołączyć do grupy państw członkowskich UE najbardziej zaawansowanych w procesie elektronizacji dostępu do prawa.

W 2012 r. NIK przeprowadziła z własnej inicjatywy kontrolę promulgacji prawa w postaci elektronicznej, której zasadniczym celem była ocena wykonywania przez właściwe organy zadań w zakresie ogłaszania aktów prawnych w postaci dokumentów elektronicznych. Ocenie poddano w szczególności: działania Rządowego Centrum Legislacji, którego zadaniem jest m.in. wydawanie dzienników urzędowych; realizację przez Centrum Projektów Informatycznych zadań w zakresie przygotowania, uruchomienia i utrzymania systemu informacyjnego udostępniającego Dziennik Ustaw RP i Dziennik Urzędowy RP Monitor Polski w sieci Internet; realizację przez wojewodów, starostów oraz wójtów zadań w zakresie przygotowania organizacyjnego, wydawania dzienników urzędowych w formie elektronicznej i udostępniania aktów prawnych. Kontrolę przeprowadzono łącznie w 130 jednostkach.

W efekcie przeprowadzonej kontroli NIK pozytywnie oceniła działania Rządowego Centrum Legislacji w zakresie wydawania dzienników urzędowych w formie elektronicznej oraz sprawowanie nadzoru nad realizowanym przez Centrum Projektów Informatycznych zadaniem utworzenia i utrzymania systemu informacyjnego służącego ogłaszaniu prawa w postaci elektronicznej. Dzięki sprawnemu działaniu Rządowego Centrum Legislacji obywatelom zapewniono nieprzerwany dostęp do aktów prawnych publikowanych w formie elektronicznych dzienników urzędowych.

Pozytywnie zostały również ocenione działania Centrum Projektów Informatycznych, a zwłaszcza podjęte przez dyrektora Centrum działania mające na celu przygotowanie, uruchomienie, udostępnienie oraz zapewnienie utrzymania i funkcjonowania systemu informacyjnego służącego do elektronicznego ogłaszania dzienników urzędowych, co pozwoliło Prezesowi Rządowego Centrum Legislacji na terminową realizację obowiązków w zakresie wydawania dzienników urzędowych w formie elektronicznej.

Jeżeli chodzi o urzędy wojewódzkie, to NIK pozytywnie oceniła podjęte przez wojewodów działania na rzecz wdrożenia informatycznych systemów publikacji wojewódzkich dzienników urzędowych, zapewnienia ciągłości ich działania oraz ogłaszanie w wojewódzkich dziennikach urzędowych aktów prawnych w postaci elektronicznej.

Pewne nieprawidłowości w zakresie promulgacji aktów prawnych w formie elektronicznej pojawiły się w jednostkach samorządu lokalnego – w powiatach i gminach. Przede wszystkim podstawą negatywnej oceny kontrolowanej działalności było: nieprzekazywanie przez starostów i wójtów do ogłoszenia w wojewódzkich dziennikach urzędowych uchwał wprowadzających zmiany w uchwałach budżeto-

²³ Sejm RP VI kadencji, druk nr 3673.



wych gmin i powiatów (co stwierdzono w 64,2% jednostek), sprawozdań rocznych z wykonania ich budżetów za 2011 r. (39,2% jednostek), niektórych innych aktów prawnych (15% jednostek); opóźnienia w przekazywaniu wojewodom przez starostów i wójtów aktów prawnych do ogłoszenia w wojewódzkich dziennikach urzędowych (184 akty spośród 765 objętych badaniem, tj. 24% przekazano po upływie 7 i więcej dni); niezapewnienie powszechnie dostępnego miejsca umożliwiającego osobom zainteresowanym wgląd i pobranie aktów prawnych w wersji elektronicznej w godzinach pracy urzędów (dotyczyło to 30% kontrolowanych jednostek); zamieszczanie w zbiorach aktów prawnych aktów prawa miejscowego po zbyt długim czasie od ich podjęcia; przekazywanie wojewodom aktów prawnych w formie niespełniającym wymagań technicznych (9,2% jednostek). Nieprawidłowości te mogą utrudniać obywatelom dostęp do prawa powszechnie obowiązującego. Należy zwrócić uwagę, że sprawność i terminowość przekazywania wojewodom przez jednostki samorządu lokalnego aktów prawnych w celu ich ogłoszenia ma bezpośredni wpływ na zachowanie zasady niezwłocznego ogłaszania aktów normatywnych, wynikającej z art. 3 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych. Pozostałe nieprawidłowości prowadzą ponadto do ograniczenia ustawowego prawa dostępu obywateli do aktów prawnych w urzędach państwowych, a ma to przecież istotne znaczenie dla wiedzy obywateli o przysługujących im prawach i nakładanych na nich obowiązkach, gwarantuje pewność prawa i zaufanie obywateli do państwa i tworzonego przez nie prawa.

Kontrole przeprowadzone przez NIK w ostatnich latach wskazywały ponadto na nieprawidłowości w zakresie prowadzenia BIP.

I tak, kontrola realizacji zadań pracodawcy w odniesieniu do pracowników jednostek samorządu terytorialnego przeprowadzona w 2012 r. na terenie ośmiu województw wykazała m.in. nieprzestrzeganie terminów publikowania ogłoszeń o naborze i informacji o jego wynikach w BIP oraz wskazanie na stronie BIP w ogłoszeniu o naborze krótszego – niż określony w ustawie – terminu do składania dokumentów²⁴.

W wyniku kontroli informatyzacji szpitali przeprowadzonej w 2012 r. NIK negatywnie oceniła działalność Ministra Zdrowia i Centrum Systemów Informatycznych Ochrony Zdrowia związaną z budową systemu informacyjnego ochrony zdrowia, m.in. z uwagi na niezamieszczanie na stronie BIP informacji wymaganych przez UDIP, nieprowadzenie przez poszczególne jednostki strony BIP, elektronicznej skrzynki podawczej lub innego równoważnego systemu korespondencji²⁵.

Z kolei kontrola utrzymania przez gminy czystości i porządku w miejscach publicznych wykazała nierzetelne prowadzenie stron BIP, niezamieszczanie na stro-

²⁴ Zob. informacja o wynikach kontroli „Realizacja zadań pracodawcy w odniesieniu do pracowników jednostek samorządu terytorialnego”, Nr P/12/190/KAP, <http://www.nik.gov.pl/kontrole/wyniki-kontroli-nik/kontrole,10669.html>.

²⁵ Zob. informacja o wynikach kontroli „Informatyzacja szpitali”, Nr P/12/125/KZD, <http://www.nik.gov.pl/kontrole/wyniki-kontroli-nik/kontrole,11228.html>.

nach BIP informacji wymaganych przez UDIP, a także naruszenie innych przepisów tej ustawy²⁶.

Z Informacji o wynikach kontroli działań instytucji państwowych na rzecz bezpieczeństwa sektora finansowego wynika, że Urząd Komisji Nadzoru Finansowego nie zamieszczał na stronie internetowej oraz w BIP projektów uchwał Komisji Nadzoru Finansowego regulujących działalność banków²⁷.

Kontrola funkcjonowania służby cywilnej w ramach obowiązujących regulacji prawnych wykazała zaś niedopełnienie obowiązku publikowania ogłoszeń o naborze w BIP²⁸.

Jak wynika z powyższego, kontrole przeprowadzone przez NIK wykazały istotne naruszenia przepisów o dostępie do informacji publicznej przez podmioty zobowiązane do ich udostępniania. Niezasadna odmowa udostępnienia informacji, nieterminowe prowadzenie postępowań w tym zakresie, nierzetelne prowadzenie BIP nie służy transparenacji działalności podmiotów publicznych. Art. 3 UDIP gwarantuje obywatelom prawo do uzyskania informacji publicznej, wglądu do dokumentów urzędowych, dostęp do posiedzeń kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, a – jak wynika z kontroli NIK – coraz większa świadomość prawna obywateli pozwala na skuteczną realizację tych praw. Z drugiej jednak strony, nie oznacza to, że podmioty obowiązane do udostępnienia informacji publicznej nie napotykały na problemy ze stosowaniem tej ustawy w praktyce.

W literaturze przedmiotu wskazuje się w szczególności na uprawnienia jednostki wynikające z UDIP, podkreślając ich rudymentarne znaczenie w demokratycznym państwie prawnym. Tymczasem należy również zwrócić uwagę na kwestię nadużywania prawa do informacji publicznej przez uprawnionych i problemy, przed jakimi stają podmioty zobowiązane do ich udzielania. Zwraca się uwagę na konieczność wprowadzenia do UDIP ograniczeń systemowych przeciwdziałających nadużyciu tego prawa, co znane jest większości państw europejskich. Ograniczenia takie mogą polegać, po pierwsze, na wprowadzeniu ogólnej normy prawnej zawierającej klauzule generalne umożliwiające administracji publicznej odmowę dostępu do informacji publicznej, a po drugie – na wprowadzeniu rozwiązań szczegółowych, np. wprowadzeniu ograniczeń przeciw: stosowaniu ustawy do celów zarobkowych, formułowaniu wniosków powtórnych bez zmiany stanu faktycznego, udzielaniu informacji, gdy jest ona powszechnie dostępna itd.²⁹ Należy też zwrócić uwagę na to, że w praktyce głównymi beneficjentami UDIP są podmioty gospodarcze, wykorzystujące informacje do celów zarobkowych, np. firmy handlujące materiałami

²⁶ Zob. informacja o wynikach kontroli „Utrzymanie przez gminy czystości i porządku w miejscach publicznych”, Nr P/11/134/LKA, <http://www.nik.gov.pl/kontrola/wyniki-kontroli-nik/kontrola,10062.html>.

²⁷ Zob. informacja o wynikach kontroli „Działania instytucji państwowych na rzecz bezpieczeństwa sektora finansowego”, Nr P/11/025/KBF, <http://bip.nik.gov.pl/kontrola/wyniki-kontroli-nik/kontrola,9303.html>.

²⁸ Zob. informacja o wynikach kontroli „Funkcjonowanie służby cywilnej w ramach obowiązujących regulacji prawnych”, Nr P/11/004/KAP, <http://bip.nik.gov.pl/kontrola/wyniki-kontroli-nik/kontrola,9048.html>.

²⁹ A. Piskorz-Ryń, *Nadużywanie prawa do informacji publicznej – uwagi de lege lata i de lege ferenda*, „Kontrola Państwowa” 2008, nr 6, s. 36-42.



budowlanymi występowały o listy podmiotów, które otrzymały pozwolenia na budowę³⁰. Dlatego też tak istotne jest równoważenie dobra jednostki z dobrem wspólnym, a wszędzie tam, gdzie ścierają się te przeciwstawne interesy, organ staje przed poważnym problemem praktycznym.

Warto w tym miejscu wskazać, że przepisy UDIP nie regulują wyraźnie sytuacji, w której z żądaniem udostępnienia informacji publicznej zwraca się anonimowy wnioskodawca. Z problemem tym styka się zapewne wiele organów władzy publicznej. Wydaje się, że skoro przepisy ustawy nie przewidują szczególnej formy wniosku, to nie musi on czynić zadość wymaganiom formalnym przewidzianym dla pisma procesowego w rozumieniu przepisów KPA, a więc nie musi zawierać oznaczenia strony. W związku z tym w przypadku konieczności odmowy udostępnienia informacji publicznej, dla której ustawodawca przewidział formę decyzji administracyjnej, organ może stanąć przed poważnym problemem praktycznym.

Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych (dalej: GIODO), stosownie do art. 63 § 2 i § 3 k.p.a., wezwał anonimowego wnioskodawcę, kierującego za pośrednictwem poczty elektronicznej wniosek o udostępnienie informacji publicznej, do podania jego imienia i nazwiska, wskazania adresu oraz do podpisania wniosku pod rygorem pozostawienia go bez rozpoznania. Wnioskodawca nie ustosunkował się do prośby GIODO, kierując sprawę na drogę sądową. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 23 września 2009 r.³¹ uwzględnił skargę, stwierdzając, że GIODO jest podmiotem zobowiązanym do udostępnienia informacji i w związku z tym pozostaje w bezczynności, gdyż powinien albo udostępnić informację, albo odmówić jej udostępnienia w drodze decyzji administracyjnej. Sąd skonstatował: „Nie sposób zgodzić się jednocześnie z organem w kwestii żądania od skarżącego podania we wniosku danych osobowych w postaci imienia i nazwiska, adresu z kodem pocztowym, miejscowości i nr domu, a nadto podpisania wniosków, stosownie do art. 63 § 2 i § 3 k.p.a. Należy bowiem zauważyć, że przepisy UDIP nie nakazują zachowania szczególnej formy wniosku. Brak jest w niej również nakazu, aby wnioskodawca musiał podawać swoje dane osobowe, albowiem może informację uzyskać ustnie lub też wnioskować o przesłanie jej na poste restante czy na adres skrytki pocztowej. Może też uczynić to drogą elektroniczną, podając adres swojej poczty e-mailowej”. Wynika stąd, że organ – aby nie narazić się na zarzut bezczynności – może albo udostępnić anonimowemu wnioskodawcy żądane informacje, albo odmówić ich udostępnienia, jeśli zachodzą ku temu przesłanki. W tym drugim przypadku ustawodawca wymaga wydania decyzji administracyjnej.

Decyzja administracyjna, zgodnie z art. 107 § 1 k.p.a., powinna zawierać m.in. oznaczenie strony. W doktrynie prawa wskazuje się, że decyzja, która nie zawiera wszystkich składników określonych w art. 107 § 1 k.p.a. lub w przepisach szczególnych jest decyzją wadliwą³². Naczelnny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 20

³⁰ A. Piskorz-Ryń, op. cit., s. 45.

³¹ Sygn. akt II SAB/Wa 57/09, LEX nr 527024.

³² A. Wróbel, *Komentarz do art. 107 Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX nr 157105.

lipca 1981 r. zajął stanowisko, zgodnie z którym: „Pisma zawierające rozstrzygnięcia w sprawie załatwianej w drodze decyzji są decyzjami, pomimo nieposiadania w pełni formy przewidzianej w art. 107 § 1 k.p.a., jeśli tylko zawierają minimum elementów niezbędnych dla zakwalifikowania ich jako decyzji. Do takich elementów należy zaliczyć: oznaczenie organu administracji państwowej wydającego akt, wskazanie adresata aktu, rozstrzygnięcie o istocie sprawy oraz podpis osoby reprezentującej organ administracji”³³. Skoro oznaczenie strony jest obligatoryjnym elementem decyzji administracyjnej, organ w przypadku konieczności odmowy udostępnienia informacji publicznej powinien wydać taką decyzję. Z uwagi jednak na anonimowość strony nie jest możliwe oznaczenie jej w decyzji, zatem decyzja taka byłaby wadliwa. Organ staje więc przed dylematem – wydać decyzję wadliwą czy narazić się na zarzut bezczynności, pozostawiając wniosek bez rozpoznania. W demokratycznym państwie prawnym dopuszcza się zatem sytuację, w której organ nie wie, z kim de facto i de iure koresponduje³⁴.

Również NIK jest podmiotem zobowiązanym do udostępniania informacji publicznej. Od 2007 r. liczba wniosków o udostępnienie informacji publicznej kierowanych do Izby z roku na rok systematycznie rośnie. W 2012 r. wpłynęło ich aż 389. Największe zainteresowanie budziły ustalenia kontroli przeprowadzanych przez NIK w urzędach administracji samorządowej, stanowiły one aż 25% ogółu wszystkich wniosków. Zdecydowana większość zgłoszonych wniosków (348, tj. 89,5%) została załatwiona pozytywnie. Niektórych jednakże informacji, np. objętych tajemnicą kontrolerską, nie udostępniono.

Podsumowując podjęte rozważania, należy stwierdzić, że prawo do informacji publicznej ma ogromny wpływ na relacje jednostki z państwem. Aby osiągnąć optymalny kompromis w tych relacjach, konieczne jest godzenie dobra jednostkowego, czyli przysługującego jednostce prawa do uzyskania informacji o działalności podmiotów publicznych, oraz dobra wspólnego. Jest to zadaniem trudnym, na co wskazują przytoczone wyżej wyniki licznych kontroli. Wynika z nich brak odpowiedniego przygotowania organów do stosowania UDIP. Doświadczenia ostatnich lat pokazują, że 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 niewątpliwie brak spójności terminologicznej między przepisami Konstytucji RP i UDIP.

³³ Sygn. akt SA 1163/81, LEX nr 10683.

³⁴ Szerzej A. Sarota, *Granice dostępności informacji publicznej w Konstytucji RP i ustawie*, „Kontrola Państwowa” 2012, nr 6, s. 54.



Streszczenie

Prawo do informacji publicznej wzbudza niesłabnące zainteresowanie w nauce prawa, judykaturze oraz w życiu społecznym. Prawo to zostało uregulowane w art. 61 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Konkretyzacja tego prawa nastąpiła z chwilą wejścia w życie ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej. Mimo ponad 10 lat obowiązywania ustawy, zawarte w niej rozwiązania nadal budzą wątpliwości interpretacyjne, zarówno w doktrynie prawa, jak i w orzecznictwie sądowym. W latach 2008–2013 NIK przeprowadziła 22 kontrole w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej. Dowodzą one, iż z problemami ze stosowaniem przepisów tej ustawy stykają się podmioty zobowiązane do udostępniania informacji publicznej na szczeblu państwowym i samorządowym. Niedookreśloność pojęć użytych w ustawie, brak rozwiązań zapewniających zrozumiałość udostępnianej informacji publicznej oraz rozproszenie regulacji przyczynia się do nieprawidłowości i uchybień w tym zakresie.

Słowa kluczowe: Najwyższa Izba Kontroli, kontrola państwowa, informacja publiczna, prawo dostępu do informacji publicznej

Abstract

The right to access to public information arouses unabated interest in the doctrine of law, judicature and in social life. This right was regulated in the art. 61 of Polish Constitution of 2 April 1997. The substantiation of this right took place when the Act on Access to Public Information of September 6th 2001 came into law. Although this Act has been in force for over 10 years, its regulations raise interpretative doubts, both in the doctrine of law and judicature. In the years 2008-2013 Supreme Audit Office conducted 22 audits concerning access to public information. They have proved that both state and local government entities, which are obliged to give access to public information, have problems with the application of the regulations of the Act. Lack of clarification of the terms used in the Act, lack of regulations providing intelligibility of public information, and the dispersion of regulations lead to irregularities and infringements in this field.

Keywords: Supreme Audit Office, state audit, public information, right to access to public information

Dostęp do informacji publicznej o działalności władzy sądowniczej¹

Przejrzystość działania władz umożliwia obywatelom i ich organizacjom kontrolę sfery życia publicznego: działań władz i podmiotów dysponujących mieniem publicznym, a nadto stanowi warunek konieczny zdolności do przewidywania i racjonalizacji rozstrzygnięć władczych. Te dwa filary życia publicznego w państwie pretendującym do miana demoliberalnego w ujęciu podmiotowym gwarantowane są przez prawo do informacji publicznej, o którym mowa w art. 61 polskiej Konstytucji. Konstytucyjnie i doktrynalnie zatem prawo dostępu do informacji publicznej wywodzi się z zasady jawności administracyjnej² i dotyczy przejrzystości działań władzy publicznej, rozumianej jako podmioty administrujące państwem. Realizacja tego prawa umożliwia zdobycie wiedzy o działaniach władz i podmiotów administrujących majątkiem publicznym, zapewnia komunikację między rządzącymi i rządzonymi w sferze publicznej i stanowi źródło postaw obywatelskich w kształtowaniu sceny politycznej (publicznej), gospodarczej oraz w sferze indywidualnych wyborów, do których wiedza o tym, co podmioty władzy robią i jakie są uzasadnienia jej decyzji, jest konieczna.

Wymienione powody uzasadniają jawność działania władczego w państwie we wszystkich jego sferach działania – tak w zakresie władzy ustawodawczej, jak wykonawczej oraz sądowniczej. Nie może być poddawana w wątpliwość racjonalność i celowość dostępu do informacji o działaniu sądów sprawujących wymiar sprawiedliwości³.

Na gruncie polskiej regulacji dotyczącej dostępu do informacji publicznej pojawia się jednak wątpliwość, na ile sądy – jako organy władzy publicznej – podporządkowane są reżimowi regulacji gwarantującej dostęp do informacji publicznej i w jaki sposób z obowiązków udostępniania informacji się wywiązują. Pierwszym

¹ Tekst został napisany w oparciu o fragment ekspertyzy sporządzonej przez Instytut Nauk Prawnych PAN na zlecenie Ministra Administracji i Cyfryzacji w lipcu 2013 roku.

² T. Górzyńska, *Prawo do informacji i zasada jawności administracyjnej*, Kraków 1999, s. 25 i n.

³ Choć to ostatnie pojęcie nie jest jednoznacznie definiowane w literaturze ani w aktach prawnych, to za wymiar sprawiedliwości uznać należy działalność państwa realizowaną przez niezawisłe sądy, a polegającą na stosowaniu przepisów obowiązującego prawa do konkretnych stanów faktycznych, rozpoznawanych w sprawach karnych i cywilnych oraz – w ograniczonym zakresie – w sprawach z zakresu prawa administracyjnego.

źródłem niepewności co do poddania sądów jako organów władzy reżimowi dostępu do informacji o ich działaniu jest inna geneza i odmienna, wcześniejsza regulacja jawności postępowań sądowych. Ta wywodzi się bowiem z zasad rzetelnego procesu i bezstronności sądu. Rodowód ten dotyczy jednak wyłącznie jawności w zakresie rozstrzygania sprawy powierzonej wymiarowi sprawiedliwości. W pozostałym zakresie swojego działania, w szczególności w ramach dostępu do akt sądowych oraz informowania o organizacji pracy i podejmowanych działaniach przez organy władzy sądowniczej, jej działanie nie różni się w swej istocie od innych form sprawowania władzy i dysponowania majątkiem publicznym w sposób uzasadniający wyłączenie zasady przejrzystości i jawności administracyjnej. Jednak w praktyce stosowanie norm gwarantujących dostęp do informacji publicznej popada w kolizję z normami procesowymi, odmiennie regulującymi kwestie dostępu do materiału zebranego w procesie sądowym, jak też do informacji dotyczących decyzji sądu jako organu władzy publicznej.

W literaturze – zarówno konstytucyjnoprawnej, jak i dotyczącej prawa procesowego – podkreśla się właściwie jednomyślnie, że sądy jako organy władzy publicznej powinny podlegać reżimowi udostępniania informacji na zasadach określonych w ustawie o dostępie do informacji publicznej. Jak podkreśla W. Sokolewicz: „W największym stopniu wątpliwości budzi kwestia dostępu do informacji o działalności organów władzy sądowniczej. Wbrew wcześniejszym ostrzeżeniom (...) UDIP kwestii tej nie rozstrzyga wyraźnie, pozostawiając decyzję o udostępnieniu akt sądowych w rękach przewodniczących wydziałów w sądach powszechnych. Oznacza to faktyczne ograniczenie powszechnego prawa do informacji publicznej (...). Stan prawny w tej dziedzinie wymaga zmiany, jako że działalność sądów jest w rozumieniu art. 61 taką samą działalnością organów władzy publicznej jak działalność organów legislatywy i egzekutywy”⁴. Także wg B. Banaszaka nie może być wątpliwości, że pojęciem władz publicznych w rozumieniu art. 61 objęta jest również władza sądownicza⁵.

Z kolei co do objęcia działalności sądów kategorią przedmiotową, to jest zakresem „sprawy publicznej” wypowiedzieli się procesualiści. Tak zatem, na gruncie procedury karnej, komentatorzy do KPK nie mają wątpliwości, że akta spraw sądowych (karnych) mieszczą się w zakresie tego pojęcia⁶.

Nie powinno zatem ulegać wątpliwości, że organy władzy sądowniczej mieszczą się w pojęciu władz publicznych, a informacje przezeń wytworzone lub znajdujące się w ich posiadaniu są informacjami publicznymi. Taka konkluzja znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych, które określa sądy i prokuraturę jako organy władzy publicznej, zobowiązane tym faktem, na gruncie art. 61

⁴ W. Sokolewicz, *Konstytucja RP. Komentarz*, t. IV, Warszawa 2003, uwaga 3 do art. 61.

⁵ B. Banaszak, *Konstytucja RP. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 309 i 390.

⁶ T. Grzegorzcyk, komentarz do art. 156 k.p.k. [w:] T. Grzegorzcyk, *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, Warszawa 2006, podobnie S. Steinborn, komentarz do art. 156 k.p.k. [w:] J. Grajewski, L. Paprzycki, S. Steinborn, *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, Warszawa 2010.



ust. 1 Konstytucji i art. 4 ust. 1 UDIP⁷ do udzielenia informacji publicznej. W uzasadnieniu wyroku NSA z 6 marca 2008 r.⁸ można znaleźć następujący wniosek: „(...) nie budzi najmniejszych wątpliwości, iż prokuratura realizując zadania publiczne, jakimi są strzeżenie praworządności oraz czuwanie nad ściganiem przestępstw zalicza się do organów władzy publicznej, o jakich mowa w art. 61 ust. 1 Konstytucji RP i art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej”. Podobnie stwierdził NSA w wyroku z 8 lutego 2005 roku⁹. Kryteria informacji publicznej w myśl art. 61 Konstytucji spełniają także akta postępowań przygotowawczych – tak orzekł np. NSA w Warszawie w wyroku z 7 marca 2003 roku¹⁰.

Dlatego też warto dokonać analizy stosowania i funkcji obu regulacji – gwarantującej przejrzystość działań władz publicznych oraz jawność procesu – aby rozważyć ich wzajemne relacje i sformułować kilka postulatów dotyczących rozstrzygnięcia kontrowersji powstających na tle stosowania norm z obu kategorii – jawności życia publicznego i jawności procesu.

Aby rozważyć zakres jawności postępowań sądowych, rozpocząć należy od art. 45 Konstytucji, który mówi o jawnym rozpatrzeniu sprawy, zaś ust. 2 tego przepisu stanowi, że wyłączenie może nastąpić ze względu na moralność, bezpieczeństwo państwa i porządek publiczny oraz ze względu na ochronę życia prywatnego stron lub inny ważny interes prywatny. Wyrok, to jest merytoryczne rozstrzygnięcie sądu kończące sprawę, ogłaszany jest jednak zawsze publicznie. Prawo do jawnego rozpatrzenia sprawy stanowi jedno z uprawnień składających się na prawo do sądu, mające rangę zasady działania wymiaru sprawiedliwości, gwarantowane w art. 45 Konstytucji i mające regulacje ustawowe we wszystkich procedurach sądowych. Zasada jawności stanowi niezbędny element przesądzający o rzetelności procesu, bowiem jego publiczny charakter pozwala stronom i publiczności zrozumieć motywy decyzji sędziowskiej, gwarantuje przejrzystość postępowania sądowego, pozwala ponadto ocenić prawidłowość zapadłych orzeczeń i toku postępowania, a także daje możliwość kontroli nad sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości¹¹. Przesądza tym samym o rzetelności procesu, a także daje podstawy do oceny tej rzetelności w osądzie publiczności.

Prawo do jawnego rozpatrzenia sprawy znajduje odzwierciedlenie w przepisach proceduralnych dotyczących wszystkich postępowań toczących się przed sądami.

⁷ Przepis ten brzmi: „Obowiązane do udostępniania informacji publicznej są władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne, w szczególności: 1) organy władzy publicznej, 2) organy samorządów gospodarczych i zawodowych, 3) podmioty reprezentujące zgodnie z odrębnymi przepisami Skarb Państwa, 4) podmioty reprezentujące państwowe osoby prawne albo osoby prawne samorządu terytorialnego oraz podmioty reprezentujące inne państwowe jednostki organizacyjne albo jednostki organizacyjne samorządu terytorialnego, 5) podmioty reprezentujące inne osoby lub jednostki organizacyjne, które wykonują zadania publiczne lub dysponują majątkiem publicznym, oraz 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”.

⁸ I OSK 1918/07, LEX nr 505424.

⁹ OSK 1113/04, LEX nr 171180.

¹⁰ Sygn. akt II SA 3572/02, LEX nr 144641.

¹¹ Szerzej o funkcji jawności i jej granicach: R. Koper, *Jawność rozprawy głównej a ochrona prawa do prywatności w procesie karnym*, Warszawa 2010, s. 54 i n.

W postępowaniu sądowym wyróżnić można jawność zewnętrzną, dotyczącą publiczności, czyli osób spoza grona uczestników procesu, oraz jawność wewnętrzną, odnoszącą się do stron (uczestników) postępowania. Jawność wewnętrzna polega na zagwarantowaniu wszystkim uczestnikom postępowania możliwości uczestniczenia w posiedzeniach sądu oraz prawa dostępu do akt sprawy, polegającego na możliwości wglądu do tych akt i na otrzymywaniu z nich odpisów lub wyciągów.

W postępowaniu sądowym regułą jest odbywanie posiedzeń jawnych, to jest z udziałem uczestników postępowania. Posiedzenia niejawne mogą być natomiast wyznaczane dla rozstrzygania kwestii formalnych lub wypadkowych. Wyznaczenie posiedzenia niejawnego zawsze musi mieć podstawę w wyraźnym przepisie ustawy.

Niezachowanie jawności wewnętrznej procesu, czyli pozbawienie strony prawa uczestniczenia w posiedzeniu sądu, stanowi poważne naruszenie prawa procesowego, powoduje bowiem brak możliwości obrony swoich praw przez stronę. Jawność postępowania dotyczy także obowiązków uczestników postępowania wobec siebie nawzajem i wobec sądu – m.in. dowodem w sprawie może być jedynie źródło wskazane w aktach sądowych i dostępne wszystkim stronom postępowania.

Jawność zewnętrzna natomiast oznacza, że posiedzenia sądów są co do zasady jawne, to jest może w nich uczestniczyć publiczność. Drugim elementem jawności zewnętrznej jest publiczne ogłaszanie orzeczeń sądowych. Zgodnie z art. 45 Konstytucji wyłączenie jawności rozprawy może nastąpić ze względu na moralność, bezpieczeństwo państwa i porządek publiczny oraz ze względu na ochronę życia prywatnego stron lub inny ważny interes prywatny¹². Przepisy proceduralne wyznaczają przesłanki, które mogą uzasadniać wyłączenie jawności zewnętrznej w aspekcie przeprowadzenia rozprawy przy drzwiach zamkniętych – orzeczenia sądów zawsze jednak pozostają jawne i musi nastąpić ich ogłoszenie. Nawet w sytuacji ograniczenia jawności zewnętrznej, to jest przy zarządzeniu posiedzenia przy drzwiach zamkniętych (wyłączenia jawności w przypadku procesu karnego) stronom (uczestnikom) postępowania przysługuje prawo do wskazania osób zaufania, które będą obecne podczas rozpoznawania sprawy (art. 154 KPC, 361 KPK).

Prawo dostępu do informacji publicznej ma podstawę konstytucyjną w art. 61 Konstytucji, który, co trzeba wyraźnie zaznaczyć, przewiduje szeroki zakres podmiotów objętych jawnością, stanowi bowiem, że obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Mimo że, jak wcześniej wspomniano, geneza dostępu do informacji wiąże się z zasadą jawności administracyjnej, to polski ustrojodawca zdecydował się na formułę, zgodnie z którą wszystkie organy władzy publicznej (a nie tylko administracji) mają obowiązek udzielać informacji.

Warto wskazać w tym miejscu, że przesłanki ograniczające dostęp do informacji publicznej w rozumieniu i na gruncie art. 61 Konstytucji zakreślone są podobnie, ale

¹² Szerzej na ten temat: W. Jasiński, *Jawność zewnętrzna posiedzeń sądowych w polskim procesie karnym*, „Państwo i Prawo” 2009, nr 9, s. 70 i n.



z zachowaniem pewnych odmienności w stosunku do ograniczeń jawności procesu gwarantowanej w art. 45 Konstytucji. Ograniczenie dostępu do informacji o działalności organów władz publicznych może nastąpić bowiem wyłącznie ze względu na określone w ustawach prawa i wolności innych osób oraz podmiotów gospodarczych, a także ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa albo ważnego interesu gospodarczego. Widoczne jest więc, że istnieją różnice już na poziomie konstytucyjnie wskazanych przesłanek ograniczenia: w postępowaniach sądowych granicą jest moralność, w dostępie do informacji publicznej zaś – ważny interes gospodarczy.

Warto też zauważyć, że w obu przypadkach ustrojodawca zdecydował się na własne katalogi ograniczeń, bez odwołania do generalnej klauzuli z art. 31 ust. 3 Konstytucji (co nie oznacza, że nie jest ona stosowana, w szczególności w aspekcie proporcjonalności i konieczności w demokratycznym państwie prawnym oraz co do wymogu formy ustawy). Zachodzi więc relacja nakładania się obu reżimów w przypadku postępowań toczących się przed sądami.

Niemniej informacje o działalności sądów i prokuratury nie są wprost w UDIP wskazane i trudno uznać, by konstytucyjna regulacja gwarantująca dostęp do informacji publicznej była w tym zakresie w pełni realizowana. W ustawie dotyczącej dostępu do informacji publicznej jedynie art. 5 ust. 3 i 4 wspominają o tej kategorii informacji, ograniczając ich zakres do tych postępowań, które dotyczą władz publicznych. Zgodnie z tym przepisem nie można z zastrzeżeniem ochrony tajemnic chronionych i prywatności osób fizycznych ograniczać dostępu do informacji o sprawach rozstrzyganych w postępowaniu administracyjnym, karnym lub cywilnym ze względu na ochronę interesu strony, jeśli postępowanie dotyczy władz publicznych albo innych podmiotów wykonujących zadania publiczne lub pełniących funkcje publiczne w zakresie tych zadań lub funkcji. Ponadto ograniczenia w dostępie nie mogą naruszać prawa do informacji o organizacji i pracy organów prowadzących postępowania, w szczególności o czasie, trybie i miejscu oraz kolejności rozpatrywania spraw. Poza sporem jest natomiast, że prawo dostępu do informacji publicznej odnosi się w pełni do informacji o organizacji i pracy organów prowadzących postępowania (sądów oraz prokuratury). Publicznie dostępne winny być zatem informacje o czasie, trybie i miejscu oraz o składzie sędziowskim (funkcjonariuszach prowadzących postępowanie) i kolejności rozpoznawania spraw¹³.

Kluczowy jednak dla zrozumienia kolizji regulacji kodeksowych i UDIP jest art. 1 ust. 2 tej ostatniej. Brzmi on: „Przepisy ustawy nie naruszają przepisów innych ustaw określających odmienne zasady i tryb dostępu do informacji będących informacjami publicznymi”, co praktycznie czyni regulację UDIP martwą w realizowaniu prawa do informacji w postępowaniach sądowych, skoro mają one swoje regulacje.

Należy więc w nowej regulacji konflikt tych dwóch reżimów rozstrzygnąć, bowiem z całą pewnością dotychczasowe regulacje kodeksowe dostępu do akt postę-

¹³ E. Jarzęcka-Siwik, *Ograniczenia dostępu do informacji publicznej o przebiegu postępowania karnego*, „Prokuratura i Prawo” 2005, z. 3, s. 81 i n.

powania nie spełniają wymogów dostępu do informacji publicznej (także konstytucyjnych i gwarantowanych w UDIP).

Dotychczasowy reżim prawny reguluje dostęp do informacji z postępowań sądowych w sposób bardzo zdywersyfikowany i niekonsekwentny. W procedurze cywilnej lakonicznie reguluje tę kwestię art. 9 KPC – („Strony i uczestnicy postępowania mają prawo przeglądać akta sprawy i otrzymywać odpisy, kopie lub wyciągi z tych akt. § 2. Strony i uczestnicy postępowania mają prawo do otrzymania z akt sprawy zapisu dźwięku, chyba że protokół został sporządzony wyłącznie pisemnie”). Brak jak dotąd, jakiegokolwiek innej ustawowej podstawy dostępu do akt cywilnych – jedynie 9 KPC § 94 regulaminu urzędowania sądów powszechnych¹⁴ mówi, że „Przewodniczący wydziału zezwala na przejrzanie akt sprawy w sekretariacie upoważnionym przedstawicielom organizacji społecznych, które mogą wstąpić do toczącego się postępowania w danej sprawie lub zgłosić w nim swój udział. Przewodniczący wydziału decyduje ponadto o udostępnieniu akt sądowych innym osobom niemającym uprawnień procesowych i o zakresie wykorzystania przez nie tych akt. Udostępnienie większej liczby akt, np. dla celów naukowo-badawczych, wymaga zgody prezesa sądu. Protokół z posiedzenia jawnego sporządzony za pomocą urządzenia rejestrującego dźwięk albo obraz i dźwięk udostępnia się w budynku sądu za pomocą urządzenia służącego do odtworzenia zapisu dźwięku albo obrazu i dźwięku, albo przez wydanie zapisu dźwięku na informatycznym nośniku danych, po spełnieniu warunków, o których mowa w ust. 1 i 2”.

W procedurze karnej istnieje regulacja kodeksowa, ale też całkowicie odmienna niż w UDIP, a także odmienna niż w procedurze cywilnej. Art. 156 KPK stanowi:

„§ 1. Stronom, podmiotowi określonemu w art. 416, obrońcom, pełnomocnikom i przedstawicielom ustawowym udostępnia się akta sprawy sądowej i daje możliwość sporządzenia z nich odpisów. Za zgodą prezesa sądu akta te mogą być udostępnione również innym osobom.

§ 2. Na wniosek oskarżonego lub jego obrońcy wydaje się odpłatnie kserokopie dokumentów z akt sprawy. Kserokopie takie można wydać odpłatnie, na wniosek, również innym stronom, podmiotowi określonemu w art. 416, pełnomocnikom i przedstawicielom ustawowym.

§ 3. Prezes sądu może w razie uzasadnionej potrzeby zarządzić wydanie odpłatnie uwierzytelnionych odpisów z akt sprawy.

§ 4. Jeżeli zachodzi niebezpieczeństwo ujawnienia informacji niejawnych o klauzuli tajności <<tajne>> lub <<ściśle tajne>>, przeglądanie akt, sporządzanie odpisów i kserokopii odbywa się z zachowaniem rygorów określonych przez prezesa sądu lub sąd. Uwierzytelnionych odpisów i kserokopii nie wydaje się, chyba że ustawa stanowi inaczej.

¹⁴ Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 23 lutego 2007 r. Regulamin urzędowania sądów powszechnych, t.j. Dz. U. 2014, poz. 259.



§ 5. Jeżeli ustawa nie stanowi inaczej, w toku postępowania przygotowawczego stronom, obrońcom, pełnomocnikom i przedstawicielom ustawowym udostępnia się akta, umożliwia sporządzanie odpisów i kserokopii oraz wydaje odpłatnie uwierzytelnione odpisy lub kserokopie tylko za zgodą prowadzącego postępowanie przygotowawcze. Za zgodą prokuratora akta w toku postępowania przygotowawczego mogą być w wyjątkowych wypadkach udostępnione innym osobom.

§ 5a. W toku postępowania przygotowawczego podejrzanemu i jego obrońcy udostępnia się akta sprawy w części zawierającej dowody wskazane we wniosku o zastosowanie albo przedłużenie tymczasowego aresztowania oraz wymienione w postanowieniu o zastosowaniu albo przedłużeniu tymczasowego aresztowania. Prokurator może odmówić zgody na udostępnienie akt w tej części tylko wówczas, gdy zachodzi uzasadniona obawa, że narażałoby to na niebezpieczeństwo utraty życia lub zdrowia pokrzywdzonego lub innego uczestnika postępowania, groziłoby zniszczeniem lub ukryciem dowodów albo tworzeniem dowodów fałszywych, groziłoby uniemożliwieniem ustalenia i ujęcia współsprawcy czynu zarzucanego podejrzanemu lub sprawców innych czynów ujawnionych w toku postępowania, ujawniałoby prowadzone czynności operacyjno-rozpoznawcze lub zagrażałoby utrudnieniem postępowania przygotowawczego w inny bezprawny sposób.

§ 6. Minister Sprawiedliwości określi, w drodze rozporządzenia, wysokość opłaty za wydanie kserokopii dokumentów oraz uwierzytelnionych odpisów z akt sprawy, mając na uwadze koszty wykonania takich kserokopii”.

Także art. 12a § 2 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi¹⁵) nie reguluje w ogóle prawa dostępu do akt osobom innym niż strony. Stanowi on: „Akta sprawy udostępnia się stronom postępowania. Strony mają prawo przeglądać akta sprawy i otrzymywać odpisy, kopie lub wyciągi z tych akt¹⁶”.

Tymczasem transparentność działania sądów (jawność, dostęp do informacji) jest jedną z kluczowych gwarancji bezstronności procesu. Na wagę przejrzystości działania sądów wskazuje np. dokument opracowany dla potrzeb oceny niezależności sądowej i prawidłowości działania sądownictwa *Judicial Transparency Checklist*¹⁷, w którym wskazano, że publiczna dostępność do decyzji sądowych jest jednym z kluczowych kryteriów oceny prawidłowości funkcjonowania i kontroli działania sądów. W dokumencie tym wskazano następujące parametry oceny tej dostępności: pisemność decyzji sądowych, ich utrwalanie, sporządzanie uzasadnienia, publikowanie orzeczeń sądów wszystkich instancji, dostępność do nich i ich indeksowanie, wskazywanie sędziów wydających orzeczenie, dostępność utrważeń rozpraw, dostępność w Internecie decyzji sądowych, a także tryby udostępniania

¹⁵ Ustawa z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. 2002 nr 153, poz. 1270 ze zm.).

¹⁶ Por. szerzej: H. Knysiak-Molczyk, *Prawo do informacji w postępowaniu administracyjnym, sądownoadministracyjnym oraz w ustawie o dostępie do informacji publicznej*, PPP 2010 nr 3, s. 73–74.

¹⁷ *Judicial Transparency Checklist Key Transparency Issues and Indicators to Promote Judicial Independence and Accountability Reforms*, K. Henderson, V. Autheman, S. Elena, L. Daza, C. Hinojosa, IFES 2003.

i konsultowania informacji o działaniach sądów. Dostępność informacji na temat działania sądownictwa stwarza potencjalnie system – bazę danych o orzeczeniach i ich powodach. Obecnie ta wiedza jest dość zazdrośnie strzeżona i kosztowna (dostępna przede wszystkim w komercyjnych informatycznych bazach orzecznictwa). Brak systemowego uregulowania prawnego dostępności do orzeczeń sądowych uniemożliwia uzyskiwanie informacji o zapadłych orzeczeniach w sądach powszechnych, co ma fundamentalne znaczenie dla praktyki i pewności obrotu.

Reasumując, najważniejsze rozbieżności w regulacji dostępu do informacji na zasadach przewidzianych UDIP i w świetle ustaw procesowych to:

1) Zróżnicowanie pozycji stron i pozostałych podmiotów w dostępie do akt, gdy tymczasem reżim dostępu do informacji wręcz zakazuje wykazywania interesu prawnego lub faktycznego. Także zasada jawności procesu zdaje się przesądzać o braku obowiązku wykazywania interesu prawnego lub faktycznego w prawie dostępu do informacji o procesie.

2) Pełna uznaniowość organu sądu (przewodniczącego wydziału albo prezesa sądu) wobec osób innych niż strony.

System pobierania opłat za sporządzone odpisy – opłaty, przynajmniej w postępowaniu karnym. Zgodnie z wydanym na podstawie [art. 156 § 6](#) KPK rozporządzeniem w sprawie wysokości opłaty za wydanie kserokopii dokumentów oraz uwierzytelnionych odpisów z akt sprawy¹⁸, opłaty wynoszą: za wydanie kserokopii dokumentów z akt sprawy 1 zł za jedną stronicę kserokopii, zaś za wydanie uwierzytelnionego odpisu z akt sprawy – 6 zł za każdą stronicę.

3) Brak zaskarżalności odmowy udzielenia informacji, brak stosowania w zakresie informacji o działaniach władzy sądowniczej trybu wnioskowego przewidzianego w regulacji o dostępie do informacji publicznej na podstawie klauzuli pierwszeństwa regulacji szczególnych z art. 1 ust. 2 UDIP.

Skala tych rozbieżności uzasadnia potrzebę wprowadzenia jednolitych zasad dostępu do informacji publicznej, jak i do informacji o toczących się postępowaniach i organizacji oraz pracy sądów jako organów władzy publicznej, bowiem dotychczasowa regulacja, w szczególności art. 5 ust. 3 i 4 UDIP, oraz unormowania kodeksowe i zawarte w regulaminie urzędowania sądów nie mogą zostać uznane za wystarczające w tym zakresie.

Z uwagi na specyfikę regulacji kodeksowych dotyczących postępowań i praktykę orzeczniczą sądów powszechnych w zakresie ich związania innymi trybami, mającymi swoje podstawy pozakodeksowe, najbardziej czytelne i efektywne byłoby stworzenie jednolitej regulacji dotyczącej dostępu do informacji wytworzonych przez sądy lub będących w posiadaniu sądów w ramach wykonywania władzy publicznej w ustawie o dostępie do informacji publicznej, z jednoczesnym wprowadzeniem do kodeksów procesowych oraz ustaw regulujących odrębne postępowania odesłania do UDIP

¹⁸ Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 2 czerwca 2003 r. w sprawie wysokości opłaty za wydanie kserokopii dokumentów oraz uwierzytelnionych odpisów z akt sprawy (Dz. U. Nr 107, poz. 1006).



W tym zakresie należałoby uchylić dotychczasowy art. 1 ust. 2 oraz art. 5 ust. 3 i 4 UDIP. Jak już bowiem wcześniej wskazano, pierwsze z tych unormowań, jako reguła kolizyjna nakazująca stosować inne przepisy, o ile określają odmiennie zasady i tryby dostępu do informacji publicznych pozwala wyłączyć stosowanie regulacji ustawy o dostępie do informacji wobec postępowań sądowych, w zakresie, w jakim regulują one odmiennie dostęp do tych informacji. Z kolei art. 5 ust. 3 i 4 wspominają o tej kategorii informacji publicznych w postępowaniach sądowych, ograniczając ich zakres do tych tylko postępowań, które dotyczą władz publicznych, co rodzi mylne wrażenie, że pozostałe informacje o działaniach władczych w ramach postępowań sądowych nie podlegają reżimowi dostępu do informacji publicznych.

W regulacji UDIP dotyczącej zakresu dostępu do informacji publicznej w postępowaniach sądowych należałoby rozważyć w pierwszej kolejności podział na dostęp do dokumentów (akt) i dostęp do informacji o sprawie, a także dostęp do informacji o trybie pracy i organizacji sądu (prokuratury) i informacji o zapadłych orzeczeniach.

Te kategorie należałoby uregulować w osobnych zakresach:

1) Dostęp do dokumentów (akt postępowania), który co do zasady, w świetle dotychczasowej regulacji objęty zakresem dostępu do informacji publicznej (art. 3 ust. 1 pkt 2). Zasadne byłoby jego ograniczenie z uwagi na konieczność ochrony prywatności stron i innych osób biorących udział w postępowaniu, czyli na podstawie ogólnych przesłanek z UDIP, a nadto z powodu istotnych interesów (gospodarczych) innych podmiotów i dla ochrony moralności (dotychczasowe konstytucyjne ograniczenie jawności postępowania) oraz w celu zapewnienia prawidłowego biegu postępowania karnego i ścigania przestępstw.

2) Dostęp do informacji o sprawie – ograniczony z takich samych powodów jak dostęp do dokumentów – akt postępowania.

3) Dostęp do informacji o trybie pracy i organizacji sądów (prokuratury), który powinien być dostępny bez ograniczeń, z wyjątkiem ogólnej klauzuli tajemnic ustawowo chronionych i ochrony prywatności oraz tajemnicy przedsiębiorstwa. W tym zakresie bowiem informacja publiczna nie podlega ograniczeniom specyficznym dla postępowań sądowych.

4) Baza orzeczeń sądowych.

Propozycja zmiany dotychczasowej regulacji obejmuje wprowadzenie do ustawy o dostępie do informacji publicznej przepisów, które określałyby:

I. Zakres przedmiotowy dostępu do informacji o działaniu władzy sądowniczej, w szczególności:

- 1) dostęp do dokumentów zawartych w aktach postępowań sądowych,
- 2) dostęp do informacji o toczących się postępowaniach,
- 3) dostęp do informacji o trybie pracy i organizacji sądów i prokuratury,
- 4) dostęp do bazy orzeczeń sądowych.

II. Zakres i stopień ograniczeń dostępu do informacji we wskazanych kategoriach. Dostęp do informacji, o których mowa w pkt 1 i 2 powinien być ograniczony na podstawie regulacji zawartej w części ustawy dotyczącej ograniczeń prawa do informacji (tj. konieczność ochrony prywatności, tajemnicy przedsiębiorcy i tajemnic prawem chronionych) a dodatkowo z powodu ochrony moralności (zgodnie z konstytucyjnym ograniczeniem jawności postępowania) oraz gdyby udostępnienie informacji w sposób istotny mogło zakłócić prawidłowy przebieg postępowania.

III. Zakres podmiotowy.

Podmiotem zobowiązanym do udzielenia informacji jest w trakcie postępowań sądowych oraz po ich zakończeniu organ prowadzący postępowanie w chwili składania wniosku lub organ, który archiwizuje akta zakończonego postępowania.

IV. Tryb postępowania.

Co do informacji, o których mowa w pkt 1) i 2) – właściwy byłby tryb wnioskowy. Podmiotem zobowiązanym powinien być prezes sądu, jako podmiot sprawujący nadzór nad działalnością administracyjną sądu (art. 9a i art. 22 ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych)¹⁹. Tryb odwołania od decyzji o odmowie udzielenia informacji podlegałoby regulacji odpowiadającej dotychczasowemu art. 16 UDIP czyli wg KPA – do prezesa sądu przełożonego (wg art. 22 § 2 ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych,). Od decyzji prezesa sądu II instancji służyłaby skarga do WSA.

Co do informacji z pkt 3) oraz 4) właściwy byłby tryb bezwnioskowy (BIP oraz baza orzeczeń sądowych). Co do tej ostatniej, w ustawie o dostępie do informacji powinna znaleźć się regulacja (odsyłająca w szczególności do rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości) o utworzeniu portalu orzecznictwa, zawierającego sentencje orzeczenia, kończącego postępowanie w sprawie w danej instancji wraz z wskazaniem tzw. *rationale* – kwestii prawnej, wyciągu z uzasadnienia wskazującego zarówno istotne elementy stanu faktycznego, jak i motywy wydania orzeczenia.

Warto w tym miejscu zauważyć, że obecnie są tworzone portale orzeczeń sądowych na podstawie decyzji Ministra Sprawiedliwości z sierpnia 2012 r. (działające jak dotąd w sądach apelacyjnych Internetowe Portale Orzeczeń do końca 2013 zostały także stworzone dla pozostałych sądów powszechnych). Dotychczas regulacja dotycząca tzw. portali orzeczeń nie ma powszechnie obowiązującej podstawy prawnej – jedynym źródłem normatywnym w tym zakresie jest § 22 ust. 3 rozporządzenia Regulamin urzędowania sądów powszechnych²⁰, dodany przez § 1 pkt 1 lit. b) rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie w sprawie Regulaminu z dniem 1 października 2012 r. oraz zarządzenie Ministra Sprawiedliwości w sprawie powierzenia wykonywania czynności związanych z projektowaniem, wdrażaniem i utrzymywaniem systemów informatycznych obsługujących sądy powszech-

¹⁹ Ustawa z 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 427 ze zm.).

²⁰ Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 23 lutego 2007 r. Regulamin urzędowania sądów powszechnych (Dz. U. Nr 38, poz. 249, ze zm.).



ne, które zastąpiło poprzednie zarządzenie Ministra Sprawiedliwości z 15 stycznia 2013 r. w tej materii²¹.

Racjonalne byłoby jednak, aby regulacja tych portali i zasady anonimizacji danych tam zawartych, a także terminy i zakres publikacji znalazły się w ustawie o dostępie do informacji publicznej, bowiem w istocie orzeczenia spełniają cechy informacji publicznej i służą – w świetle Konstytucji – zarówno zapewnieniu jawnego dostępu do sądu, jak i dostępu do informacji o władczych działaniach podmiotów władz publicznych, jakimi są sądy. Baza tych orzeczeń winna być jednak oddzielnie od BIP regulowana i administrowana.

Co do dostępu do orzeczeń niepublikowanych w bazach orzeczeń (portalach) sądowych, w szczególności orzeczeń zapadłych przed wejściem w życie ustawy, to w tym zakresie winien obowiązywać tryb wnioskowy dostępu. Podobnie należałoby uregulować kwestię dostępu do niepublikowanych fragmentów orzeczeń oraz orzeczeń, które nie podlegałyby publikacji z uwagi np. na swój nieostateczny i nierozstrzygujący merytorycznie sprawy charakter. W tym zakresie winien również obowiązywać tryb wnioskowy.

Publikowanie orzeczeń albo udostępnianie ich na wnioski winno przebiegać w taki sposób, aby uniemożliwić (albo uczynić możliwą jedynie po przeprowadzeniu dodatkowych istotnych nakładów działań, środków lub czasu) identyfikację osób fizycznych, o których mowa w dokumentach. Celowe byłoby zatem wprowadzenie definicji anonimizacji do UDIP – i wyraźne wskazanie, że anonimizacja nie stanowi przetworzenia informacji, bowiem okoliczność ta budzi niekiedy w praktyce wątpliwości, a w każdym razie stanowi wygodną wymówkę w celu odmowy udzielenia informacji poprzez udostępnienie dokumentu.

Innym zagadnieniem jest zaniechanie anonimizowania, gdy podmiot wnioskujący zwraca się o dostęp do informacji (dokumentów) konkretnej sprawy, z powołaniem strony, o której informacje stanowią informację publiczną (przede wszystkim Skarb Państwa, jednostki organizacyjne, samorząd terytorialny i jego osoby prawne). Tu anonimizacja w ogóle winna być wyłączona. Anonimizacji nie powinny także podlegać dane dotyczące osób pełniących funkcje publiczne, o ile występują w treści orzeczeń/dokumentów w związku z tymi funkcjami.

Reasumując – najważniejszym zadaniem nowej regulacji w zakresie dostępu do informacji z postępowań sądowych winno być:

1) stworzenie w ustawie o dostępie do informacji publicznej ogólnych reguł dostępu do informacji z postępowania sądowego, w szczególności w zakresie orzeczeń sądowych kończących postępowanie w sprawie, decyzji sądowych o innym cha-

²¹ Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 19 września 2012 r. zmieniające rozporządzenie – Regulamin urzędowania sądów powszechnych (Dz. U. z 2012, poz. 1070) oraz zarządzenie Ministra Sprawiedliwości z 24 stycznia 2014 r. w sprawie powierzenia wykonywania czynności związanych z projektowaniem, wdrażaniem i utrzymywaniem systemów informatycznych obsługujących sądy powszechne (Dz. Urz. MS z 31 stycznia 2014 r.), które zastąpiło poprzednie zarządzenie MS z 15 stycznia 2013 r. w tej materii (Dz. Urz. MS z dnia 31 stycznia 2013 r.).

rakterze (czyli działań władczych w zakresie stosowania prawa) oraz protokołów jawnych rozpraw. Powinien być to dostęp w trybie bezwznowskowym.

2) Ujednoczenie dostępu do akt sądowych – zgodnie z propozycją, następowalby on na wniossek, po dokonaniu anonimizacji treści dokumentu, gdy zachodzi potrzeba ochrony informacji prawnie chronionych albo ochrony prywatności osób fizycznych lub tajemnicy przedsiębiorstwa. Tryb dostępu winien być regulowany w przepisach określających tryb udostępnienia informacji publicznej w UDIP Organem I instancji byłby prezes sądu, a organem II instancji jest prezes sądu przełożonego albo organ do spraw dostępu do informacji publicznej.

3) Stworzenie systemu odesłań w ustawach procesowych do regulacji UDIP w tym zakresie.

4) Pozostawienie reguł jawności wewnętrznej (dla stron, uczestników postępowania) na zasadach określonych w ustawach procesowych.

5) Zniesienie barier w dostępie w ramach jawności wewnętrznej (w szczególności usunięcie opłat – albo wprowadzenie podobnych opłat przy dostępie do akt dla stron i osób postronnych).

6) Uregulowanie poza zakresem ustaw procesowych, natomiast w całości przez UDIP, dostępu do informacji o organizacji i pracach sądu poprzez BIP.

Z kolei w ustawach regulujących procedury sądowe i postępowanie administracyjne winno znaleźć się odesłanie do UDIP o treści: „zasady i tryb udostępniania informacji o toczących się i zakończonych postępowaniach dla podmiotów innych niż strony lub inni uczestnicy postępowania określa ustawa o dostępie do informacji publicznej”.

W ten sposób należałoby znowelizować następujące akty prawne:

1. kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. 1964 r., Nr 43, poz. 296 z późn. zm.) – art. 9,
2. kodeks postępowania karnego (Dz. U. 1997 r., Nr 89, poz. 555 z późn. zm.) – art. 156,
3. ustawa Prawo o postępowaniach przed sądami administracyjnymi (Dz. U. 2002 r., Nr 153, poz. 1270 z późn. zm.) – art. 12a,
4. kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. 1960 r., Nr 30, poz. 168) – art. 73, 74,
5. ustawę o Trybunale Stanu (ustawa z 26 marca 1982 r., tekst jednolity – Dz. U. 2002 r., Nr 101, poz. 925); tu należałoby też zwrócić uwagę na represyjność dotychczasowej regulacji, art. 28a przewiduje karę za ujawnienie informacji z postępowania toczącego się przed Komisją Odpowiedzialności Konstytucyjnej) i brak jakiegokolwiek regulacji dotyczącej dostępu do informacji w toku postępowania przed TS.

Pozostałe regulacje dotyczące postępowań przed organami władzy sądowniczej odsyłają do w/w regulacji, tak więc zbędne stałoby się ich nowelizowanie. Tak czyni:

1. ustawa o Trybunale Konstytucyjnym (ustawa z 1 sierpnia 1997 r., Dz. U. 1997 r., Nr 102, poz. 643) – art. 20 odsyła do k.p.c.),



2. kodeks karny skarbowy (ustawa z 10 września 1999, t.j.: Dz. U. 2013 r., poz. 186 (odszyła do k.p.k.),
3. kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (ustawa z 24 sierpnia 2001 r., t.j. Dz. U. 2013 r., poz. 395) – art. 38 odszyła wprost do art. 156 k.p.k.).

Należałoby też rozważyć nowelizację Regulaminu urzędowania sądów powszechnych. Choć jako akt rangi podustawowej nie może on ograniczać dostępu do informacji, to jednak dotychczasowe brzmienie § 94 tego regulaminu w poważny sposób ogranicza dostęp do akt. Zasadne byłoby zatem uchylene § 94 regulaminu.

Ponadto konieczne jest ujednoczenie reguł dostępu do dokumentów zawartych w aktach postępowań w zakresie opłat za ich udostępnianie – jest to jednak zagadnienie dotyczące udostępniania wszystkich informacji zgodnie z ogólnymi regułami przewidzianymi w regulacji dostępu do informacji publicznej.

Z uwagi na wyodrębnienie czytelnych reguł ogólnych dostępu do informacji, także w zakresie postępowań sądowych, podkreślić trzeba znaczenie uregulowania dostępu do informacji z postępowań sądowych w *ustawie matce*, to jest ustawie o dostępie do informacji publicznej. To oddałoby intencję poddania jednemu reżimowi prawnemu dostępu do informacji wytwarzanych i posiadanych przez wszystkie władze publiczne, na czytelnych i jednolitych zasadach, z uwzględnieniem jednak modyfikacji wynikających ze specyfiki działań władzy sądowniczej. Z tego też względu postulowane zmiany w zakresie jawności zewnętrznej postępowań sądowych musiałyby być regulowane w kodeksach postępowań, odsyłających zarazem w zakresie nieuregulowanym do ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Streszczenie

Artykuł omawia potrzebę włączenia informacji o postępowaniach sądowych i działaniach władzy sądowniczej w reżim prawny dotyczący realizacji prawa do informacji publicznej. W pierwszej kolejności omawia zatem odmienności w regulacjach procesowych i ustawie o dostępie do informacji publicznej, a następnie prezentuje propozycję wprowadzenia zmian w istniejącym stanie prawnym w celu ujednoczenia zasad i trybu udostępniania informacji o procesie sądowym i działaniach władzy sądowniczej, tak aby urzeczywistnić prawo do informacji publicznej w tym zakresie.

Słowa kluczowe: Prawo do informacji, informacja publiczna, jawność procesu, dostęp do akt



Abstract

The article concerns a need to implement a legal status of information about trials, judgments and other acts of judicial power to legal order guaranteeing right to information. Firstly there are described some differences in judicial procedures and acces to public information act (2001). Secondly, it is presented a proposal to improve and consolidate an access to information about judicial power actions by creating a public access to records and judgments as well as creating a system of references to Public Information Act in procedural acts.

Keywords: Right to information, public information, free access to records, transparency of trial

Obowiązek udzielania informacji publicznej przez samorząd gospodarczy i samorząd zawodowy

Prawo obywateli do uzyskiwania informacji publicznej uzyskało rangę zasady konstytucyjnej z uwagi na brzmienie art. 61 Konstytucji RP. Należy podkreślić, iż wcześniejsze polskie ustawy zasadnicze nie przyznawały obywatelom tego rodzaju uprawnień. Umieszczenie prawa do informacji w obecnie obowiązującej Konstytucji świadczy o systemowej zmianie podejścia do działalności władzy publicznej i przemodelowaniu relacji obywatel-władza w duchu zasad demokratycznego państwa prawnego. Zmiana ta, poprzez upodmiotowienie „administrowanych”, przyczynia się do rozwoju społeczeństwa obywatelskiego i z uwagi na to należy ją ocenić w pełni pozytywnie. Konstytucja RP nawiązała do „globalnej tendencji konstytucjonalizacji prawa do informacji”¹ oraz uznania potrzeby zdobywania, gromadzenia, utrwalania i przetwarzania informacji przez obywateli (jednostki)². W literaturze³ wskazuje się, iż włączenie prawa do informacji do krajowego systemu prawnego związane jest z uznaniem międzynarodowych standardów praw człowieka, wyrażonych w aktach ONZ, Rady Europy oraz Unii Europejskiej.

Zgodnie z art. 61 Konstytucji obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. Z kolei, w myśl art. 4 ust.1 UDIP obowiązane do udostępniania informacji publicznej są władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne, w szczególności: 1) organy władzy publicznej, 2) organy samorządów gospodarczych i zawodowych, 3) podmioty reprezentujące zgodnie z odrębnymi przepisami Skarb Państwa, 4) podmioty reprezentujące państwowe osoby prawne albo osoby prawne samorządu terytorialnego oraz podmioty reprezentujące inne państwowe jednostki organizacyjne albo jednost-

¹ M. Bernaczyk, *Obowiązek bezwzrostkowego udostępniania informacji publicznej*, Warszawa 2008, s. 24 i n.

² Tamże.

³ M. Jaśkowska, *Jakość i spójność rozwiązań prawnych w świetle nowelizacji ustawy o dostępie do informacji publicznej*, [w:] *Kryzys prawa administracyjnego? Jakość prawa administracyjnego*, R. Kijowski, A. Miruć, A. Suławko-Karetko (red.), Warszawa 2012, s. 362-389; M. Bernaczyk, op. cit.

ki organizacyjne samorządu terytorialnego, 5) podmioty reprezentujące inne osoby lub jednostki organizacyjne, które wykonują zadania publiczne lub dysponują majątkiem publicznym, oraz 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.

W świetle postanowień Konstytucji oraz ustawy o dostępie do informacji publicznej, uznać należy, że intencją ustawodawcy było umożliwienie pozyskiwania informacji o sprawach publicznych. Poza zasięgiem regulacji pozostają więc sprawy o „niepublicznym”, wewnętrznym charakterze danych organizacji społecznych dostęp do tego rodzaju informacji nie stanowi publicznego prawa podmiotowego. Wątpliwości budzi jednak zakres „informacji publicznych”, do przekazywania których zobowiązany został samorząd gospodarczy i samorząd zawodowy. Art. 1 ust. 1 UDIP stanowi, że informacją publiczną jest każda informacja o sprawach publicznych. Definicja ta odsyła zatem do pojęcia „sprawy publicznej”, które nie zostało zdefiniowane w przedmiotowej ustawie. W ocenie WSA⁴ w Białymstoku, pewną pomocą dla określenia znaczenia „sprawy publicznej” może być przykładowy katalog zawarty w art. 6 UDIP, w którym wymieniono szereg kategorii informacji stanowiących informację publiczną. Na gruncie przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej jednoznaczne zdefiniowanie „informacji publicznej” jest jednak niemożliwe. Biorąc pod uwagę orzecznictwo sądownoadministracyjne, należy stwierdzić, że „informacją publiczną będzie każda wiadomość wytworzona lub odnoszona do władz publicznych, a także wytworzona lub odnoszona do innych podmiotów wykonujących funkcje publiczne w zakresie wykonywania przez nie zadań władzy publicznej i gospodarowania mieniem komunalnym lub mieniem Skarbu Państwa”. Informacja publiczna dotyczyć ma sfery faktów, za tego rodzaju informację uznać zatem należy treść wszelkiego rodzaju dokumentów odnoszących się do organów władzy publicznej, związanych z organem bądź w jakikolwiek sposób dotyczących organu, bez względu na to, co jest ich przedmiotem. Informacją publiczną są zarówno treści dokumentów bezpośrednio wytworzone przez organ, jak i te, których organ używa przy realizacji przewidzianych prawem zadań, nawet gdy nie pochodzą wprost od niego⁵. Problematyka zakresu posiadanych przez samorządy specjalne informacji publicznych jest szczególnie ważna, udział tego rodzaju korporacji w wykonywaniu zadań publicznych jest bowiem istotnie zróżnicowany. Tym samym samorządy gospodarcze i samorządy zawodowe w różnym zakresie są dysponentami informacji publicznych. Pewne wątpliwości dotyczące zakresu obowiązku przekazywania informacji przez zrzeczenia samorządu specjalnego mogą wynikać z braku jednolitości terminologicznej.

Konstytucja RP w art. 61 przyznała prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one *zadania władzy publicznej* i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. Z kolei art. 4 UDIP stanowi o obowiązku udostępniania informacji publicznej przez władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące *zadania publiczne*, w tym organy

⁴ Wyrok WSA w Białymstoku z 19 marca 2013 r., II SAB/Bk 3/13, <http://www.naszawokanda.pl>.

⁵ Tamże.



samorządów gospodarczych i zawodowych. W orzecznictwie⁶ wskazano, że pojęcie „zadań publicznych” jest szersze od konstytucyjnego terminu „zadań władzy publicznej”. Pojęcie „zadania publicznego”, użyte w art. 4 UDIP, zamiast pojęcia „zadania władzy publicznej” użytego w art. 61 Konstytucji RP „ignoruje element podmiotowy i oznacza, że zadania publiczne mogą być wykonywane przez podmioty niebędące organami władzy i bez konieczności przekazania tych zadań”. Na tej podstawie stwierdzono, że samorząd lekarzy niewątpliwie wykonuje zadania publiczne, które cechuje powszechność i użyteczność dla ogółu i jest on podmiotem zobowiązany na gruncie ustawy o dostępie do informacji publicznej do udostępnienia informacji, mającej charakter informacji publicznej, będącej w jego posiadaniu⁷.

Ponadto należy podkreślić, iż Konstytucja nałożyła *expressis verbis* obowiązek informowania na organy samorządu gospodarczego i zawodowego, a nie na organy samorządu zawodowego i organy *innych rodzajów samorządów*, o których stanowi art. 17 ust. 2 Konstytucji. Należy zauważyć, że izby samorządu gospodarczego funkcjonujące na podstawie ustawy o izbach gospodarczych nie wyczerpują kategorii *innych rodzajów samorządów*. Oznacza to, że zgodnie z UDIP, organy samorządów *innych* niż gospodarcze i zawodowe zobowiązane są do przekazywania informacji wyłącznie w zakresie, w jakim wykonują zadania publiczne lub dysponują majątkiem publicznym. Brak jednolitości terminologicznej w określeniu rodzajów samorządów pomiędzy art. 17 a art. 61 Konstytucji nie jest fortunny. Zobligowanie do informowania organów samorządu zawodowego i organów samorządu gospodarczego, a nie organów *innych rodzajów samorządów* nie wydaje się uzasadnione. Po pierwsze, z uwagi na wewnętrzne zróżnicowanie kategorii samorządu gospodarczego. Po drugie, z uwagi na niejednoznaczny status prawny niektórych samorządów specjalnych. Przykładem trudności w jednoznacznym zakwalifikowaniu określonego rodzaju samorządu do samorządu zawodowego lub samorządu gospodarczego jest np. samorząd rolniczy, który zgodnie ze stanowiskiem J. Zimmermanna łączy w sobie cechy samorządu gospodarczego i zawodowego⁸. W literaturze, z uwagi na złożony i sporny charakter czynności zawodowych farmaceutów, zarysowały się także wątpliwości co do przynależności samorządu aptekarzy do samorządu zawodowego zawodów zaufania publicznego⁹. Także samorząd kuratorski, którego członkami są wyłącznie kuratorzy zawodowi, jest organizacją trudną do jednoznacznego zakwalifikowania. Pieczę samorządu nie są objęci kuratorzy społeczni, mimo iż podejmują oni – tak samo, jak i kuratorzy zawodowi – czynności kuratorów sądowych. Tego rodzaju uregulowania prawne sprawiają, iż korporacji tej bliżej do *innych rodzajów samorządów*, o których stanowi ust. 2 art. 17 Konstytucji, niż do samorządów zawodowych zawodów zaufania publicznego. Wydaje się zatem, iż ujednoczenie terminologii i ewentualne użycie w art. 61 Konstytucji określenia *organy innych rodzajów samorządów* byłoby uzasadnione.

⁶ Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 8 sierpnia 2012 r., II SAB/Sz 26/12, LEX nr 1224067.

⁷ Tamże.

⁸ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2008, s. 111; S. Czarnow, *Zadania samorządu rolniczego i ich finansowanie*, „Samorząd Terytorialny” 2006, nr 7-8, s. 145.

⁹ Por. P. Rączka, *Nadzór nad samorządem zawodowym*, Toruń 1999, s. 57; K. Wojtczak, *Pojęcie wolnego zawodu w świetle prawa*, „Studia Prawnicze” 1997, z. 3-4, s. 138.

Wydaje się, że ustrojodawca w jednakowy sposób ocenił pozycję prawno-ustrojową oraz działalność samorządu gospodarczego i zawodowego, nakładając na oba wskazane rodzaje samorządu specjalnego jednolicie ukształtowany obowiązek udostępniania informacji o swojej działalności. Analiza postanowień Konstytucji oraz rozwiązań ustawowych dotyczących samorządu specjalnego wskazuje jednak na odmienny status tychże organizacji. Podstawy tworzenia i funkcjonowania samorządu specjalnego zawarte są w art. 17 Konstytucji RP stanowiącym w ustępie 1, że w drodze ustawy można tworzyć samorządy zawodowe, reprezentujące osoby wykonujące zawody zaufania publicznego i sprawujące pieczę nad należyтым wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony. Z kolei, w myśl ustępu drugiego, w drodze ustawy można tworzyć również *inne rodzaje samorządu*. Konstytucja *expressis verbis* odniosła się do samorządu zawodowego, określając członków wskazanej korporacji (osoby wykonujące zawody zaufania publicznego) oraz cel działalności (pieczę nad należyтым wykonywaniem zawodów zaufania publicznego). W odróżnieniu od tego, w ustawie zasadniczej nie odniesiono się wprost do samorządu gospodarczego, z uwagi na co zaliczyć go należy do kategorii *innych rodzajów samorządów* (ust. 2 art. 17). Wskazana różnica konstytucyjnych podstaw działalności przekłada się na odmienny status prawny omawianych samorządów i związany z nim obowiązek udostępniania informacji publicznej. W obecnym stanie prawnym do kategorii *innych rodzajów samorządów* zaliczyć można takie zrzeszenia jak:

- izby gospodarcze¹⁰,
- samorząd zawodowy niektórych przedsiębiorców¹¹,
- samorząd gospodarczy rzemiosła¹²,
- samorząd rolniczy¹³,
- ubezpieczeniowy samorząd gospodarczy¹⁴.

W doktrynie prawniczej nie ma zgodności co do reżimów prawnych obu rodzajów samorządów z art. 17 Konstytucji. Zgodnie z ustawą zasadniczą *inne rodzaje samorządu* nie mogą podejmować działań zmierzających do ograniczenia wolności wykonywania zawodu i podejmowania działalności gospodarczej. *A contrario* samorządy zawodowe z ust. 1 art. 17 Konstytucji mogą ograniczać wolność wykonywania zawodu i podejmowania działalności gospodarczej¹⁵. Zatem status prawny oraz udział w wykonywaniu zadań publicznych samorządów zawodowych i *innych rodzajów samorządów*, w tym samorządu gospodarczego jest odmienny. Korporacje z ust. 1 i ust. 2 art. 17 ustawy zasadniczej na odmiennych zasadach i w różnym zakresie uczestniczą w wykonywaniu zadań publicznych, co powinno mieć swoje

¹⁰ Ustawa z dnia 30 maja 1989 r. o izbach gospodarczych (t.j. Dz. U. z 2009 Nr 84, poz. 710).

¹¹ Ustawa z dnia 30 maja 1989 r. o samorządzie zawodowym niektórych przedsiębiorców (Dz. U. z 1989, Nr 35, poz. 194 z późn. zm.).

¹² Ustawa z dnia 22 marca 1989 r. o rzemiośle (t.j. Dz. U. z 2002 Nr 112, poz. 979).

¹³ Ustawa z dnia 14 grudnia 1995 r. o izbach rolniczych (t.j. Dz. U. z 2014, poz. 1079).

¹⁴ Ustawa z dnia 22 maja 2003 r. o działalności ubezpieczeniowej (t.j. Dz. U. z 2013 poz. 950).

¹⁵ Por. J. Smarż, *Konstytucyjne uwarunkowania tworzenia samorządów zawodowych*, „Studia Prawnicze” 2013/3/5-40, Lex nr 189807/1.



odzwierciedlenie w nałożonym na te samorządy konstytucyjnym obowiązku informowania o swojej działalności. Brzmienie art. 61 ust. 1 Konstytucji sugeruje, że ustrojodawca traktuje samorząd gospodarczy i zawodowy jako jednorodną kategorię, biorącą udział w wykonywaniu zadań publicznych na zasadzie decentralizacji, i z tego względu zobowiązaną do informowania o prowadzonej działalności. Wydaje się, że twórcy Konstytucji, przyznając obywatelom prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, chcieli ułatwić dostęp do informacji o publicznej aktywności tychże korporacji, a tym samym przyczynić się do zwiększenia jawności i przejrzystości funkcjonowania systemu władzy publicznej. Jednakże w momencie uchwalania Konstytucji, jak i obecnie udział samorządów zawodowych i *innych rodzajów samorządów* (w tym izb gospodarczych) w wykonywaniu zadań publicznych jest odmienny. Należy wyraźnie podkreślić, iż kategoria zrzeszeń z ustępu 2 art. 17 Konstytucji (*inne rodzaje samorządów*) jest kategorią istotnie zróżnicowaną, obejmującą samorządy o odmiennym statusie prawnym i charakterze podejmowanej działalności.

Co do organizacji tworzonych na podstawie ustawy o samorządzie zawodowym niektórych przedsiębiorców, to należy podkreślić, że wbrew literalnemu brzmieniu tytułu ustawy, nie są to organizacje samorządu zawodowego w rozumieniu art. 17 Konstytucji. Organizacje te zaliczyć należy do kategorii *innych rodzajów samorządów*. Zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 30 maja 1989 r. utworzony na jej podstawie samorząd zawodowy zrzesza osoby – przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą w zakresie: handlu, gastronomii i usług, transportu oraz innych rodzajów działalności. Samorząd ten nie zrzesza zatem osób wykonujących zawody zaufania publicznego. Co więcej, zrzeszanie się przedsiębiorców we wskazanych organizacjach ma charakter dobrowolny, co wyklucza zakwalifikowanie tych zrzeszeń jako samorządu w znaczeniu prawnym. Zadaniem omawianych zrzeszeń, zgodnie z art. 4 ustawy o samorządzie zawodowym niektórych przedsiębiorców, jest w szczególności utrwalanie więzi środowiskowych, postaw zgodnych z zasadami etyki i godności zawodu, a także prowadzenie na rzecz członków działalności kulturalnej, oświatowej i socjalnej, zakładanie i prowadzenie kas oraz funduszy zapomogowo-pożyczkowych oraz reprezentowanie interesów członków wobec organów administracji państwowej. Należy podkreślić, że zrzeszenia te nie uczestniczą w wykonywaniu zadań publicznych. Tezę tę potwierdzono m.in. w wyroku Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z dnia 4 kwietnia 2007 roku¹⁶. W orzeczeniu tym stwierdzono: „dobrowolne stowarzyszenia (...) tworzone w oparciu o przepisy ustawy z dnia 30 maja 1989 r. o samorządzie zawodowym niektórych przedsiębiorców mają charakter *stricte* środowiskowy (<<koleżeński>>). Ustawodawca nie przyznał im jakichkolwiek uprawnień o charakterze władczym czy *quasi*-administracyjnym w stosunku do członków danej grupy zawodowej. Działalność w takich organizacjach ma charakter zwykle społeczny i wykonywana jest przez osoby bez fachowego, prawniczego bądź administracyjnego przygotowania. Stąd też treść podejmowanych w takich stowarzyszeniach czynności, spójność i czytelność tworzonych w ich ramach przepisów organizacyjnych itp. trzeba oceniać przez pryzmat specyfiki tych osób prawnych, bez nadmiernego for-

¹⁶ I ACa 120/07, LEX nr 446229.

malizmu, a z uwzględnieniem rzeczywistej woli osób podejmujących daną czynność i kontekstu sytuacyjnego¹⁷. Jeżeli samorząd zawodowy przedsiębiorców nie realizuje zadań publicznych, oznacza to tym samym, że nie dysponuje on informacjami publicznymi i nie powinien w ogóle podlegać obowiązkowi określone w art. 61 Konstytucji i uszczegółowionemu na gruncie ustawy o dostępie do informacji publicznej. Stwierdzenie to nie wyłącza obowiązku przekazywania przez wskazane zrzeszenia informacji o swojej działalności na podstawie Prawa prasowego¹⁸, o ile informacje nie są objęte tajemnicą lub nie naruszają prawa do prywatności.

Organizacjami samorządu gospodarczego, zgodnie z ustawą z dnia 30 maja 1989 r. o i.g., są izby gospodarcze. Udział wskazanych zrzeszeń samorządu gospodarczego w wykonywaniu zadań publicznych jest, co do zasady, znikomy. Stan taki jest konsekwencją dobrowolności zrzeszania się w izbach samorządu gospodarczego, która wyklucza możliwość wykonywania zadań administracji publicznej (zadań publicznych) przez wskazane samorzady. Zrzeszenie o dobrowolnym charakterze członkostwa nie stanowi bowiem samorządu w znaczeniu prawnym i nie może być uznane za przejaw decentralizacji władzy publicznej¹⁹. O ustrojowoprawnym statusie danej organizacji (korporacji) nie decyduje nadana jej ustawowo nazwa, lecz podstawa prawna działania i zespół posiadanych cech²⁰. Określenia takie jak „izby gospodarcze” lub „samorząd gospodarczy rzemiosła” sugerują publicznoprawny charakter związków, ale w praktyce są to szczególnego typu stowarzyszenia prywatnoprawne. Przyczyną tego stanu rzeczy jest przyjęcie zasady dobrowolności zrzeszania się²¹. Zdaniem M. Zdyba „możliwość władczego realizowania zadań z zakresu administracji występuje tylko wtedy, gdy te władcze działania (np. decyzje administracyjne) mogą być skierowane do każdego podmiotu prawa, odznaczającego się pewną cechą relewantną (...). Tam, gdzie takiej możliwości nie ma, niedopuszczalne wydaje się wyposażenie organizacji w możliwość realizowania zadań z zakresu administracji publicznej, ponieważ prowadziłoby to do stanu nierówności pomiędzy podmiotami prawa tej samej kategorii”²². Pogląd ten wydaje się w pełni uzasadniony. Brak obligatoryjnego członkostwa w samorządzie powoduje, po pierwsze, nieuzasadnione zróżnicowanie pozycji prawnej pomiędzy osobami zrzeszonymi w danej korporacji a osobami pozostającymi poza nią. Po drugie, dobrowolność tworzenia organizacji samorządowych może doprowadzić do powstania kilku organizacji przedstawicielskich w ramach jednego środowiska, co w praktyce uniemożliwia jednolite, wspólne i powszechne wykonywanie określonego zadania publicznego.

Stan taki istnieje na gruncie ustawy z 1989 r. o izbach gospodarczych. O możliwości podejmowania zadań administracji państwowej traktuje art. 5 ust. 3 tejże ustawy stanowiący, iż na wniosek lub za zgodą izby gospodarczej Rada Ministrów może powierzyć tej izbie, w drodze rozporządzenia, wykonywanie niektórych zadań zastrzeżonych

¹⁷ Tamże.

¹⁸ Ustawa z dnia 26 stycznia 1984 r. Prawo prasowe (Dz. U. z 1984 Nr 5. poz. 24 ze zm.).

¹⁹ H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1998, s. 124.

²⁰ Tamże.

²¹ Zdaniem M. Kuleszy istotą samorządu jest przede wszystkim obligatoryjna przynależność. Por. M. Kulesza, *Samorządność gospodarcza w strategii rozwoju regionalnego*, „Nowe Życie Gospodarcze” 1998, nr 11, s. III-IV.

²² M. Zdyb, *Działalność gospodarcza i publiczne prawo gospodarcze*, Zakamycze 2001, s. 135.



w przepisach prawa dla administracji państwowej. Jak dotąd przekazanie takie nie miało miejsca, a według M. A. Waligórskiego nie jest w ogóle możliwe ze względu na duże rozdrobnienie form organizacyjnych samorządu gospodarczego i brak przymusowej przynależności²³. Tę niekorzystną sytuację rozwiązałoby wprowadzenie – funkcjonującej w międzywojniu – obligatoryjnej przynależności do samorządu gospodarczego. Tym samym, izby samorządu gospodarczego stanowiłyby rzeczywistą formę decentralizacji władzy publicznej. W takiej sytuacji przyznanie obywatelom prawa uzyskiwania informacji o działalności izb byłoby w pełni uzasadnione.

Ograniczony udział w wykonywaniu zadań administracji publicznej ma także Polska Izba Ubezpieczeń, będąca organizacją ubezpieczeniowego samorządu gospodarczego. Ustawa²⁴ do podstawowych zadań Izby zalicza reprezentowanie zrzeszonych w niej zakładów ubezpieczeń oraz podejmowanie działań w celu ochrony wspólnych interesów jej członków. Ponadto Izba współdziała w zapobieganiu zagrożeniom rynku ubezpieczeń, kształtuje, upowszechnia i czuwa nad przestrzeganiem zasad uczciwej konkurencji i zasad etyki w działalności ubezpieczeniowej. Izba obowiązana jest w szczególności do pozyskiwania, gromadzenia, przetwarzania i przekazywania informacji o funkcjonowaniu rynków ubezpieczeniowych w kraju i za granicą oraz opracowywania na ich podstawie i udostępniania dla potrzeb działalności ubezpieczeniowej analiz i prognoz, a także wydawania biuletynu Izby. Zadaniem PIU jest również tworzenie i wykonywanie informatycznych baz danych w zakresie statystyki ubezpieczeniowej.

W odróżnieniu od izb gospodarczych, które jedynie potencjalnie wykonują zadania publiczne, samorząd rzemiosła bierze rzeczywisty udział w ich realizowaniu. Mimo dobrowolności zrzeszania się w organizacjach samorządu gospodarczego rzemiosła (cechy, izby rzemieślnicze), samorząd ten uczestniczy w realizacji zadań z zakresu oświaty i wychowania w celu zapewnienia wykwalifikowanych kadr dla gospodarki oraz sprawuje nadzór nad organizacją i przebiegiem procesu przygotowania zawodowego w rzemiośle. Izby rzemieślnicze powołują komisje egzaminacyjne do przeprowadzenia stosownych egzaminów oraz uprawnione są do wydawania dyplomów mistrza i świadectw czeladniczych. Szczegółowo kwestie te reguluje rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 14 września 2012 r. w sprawie egzaminu czeladniczego, egzaminu mistrzowskiego oraz egzaminu sprawdzającego, przeprowadzanych przez komisje egzaminacyjne izb rzemieślniczych²⁵.

W wykonywaniu zadań publicznych uczestniczy także należący do kategorii *innych rodzajów samorządów* – samorząd rolniczy. Do zadań administracji publicznej realizowanych przez izby rolnicze należy: prowadzenie listy rzeczoznawców oraz przyznawanie tytułów kwalifikacyjnych w zakresie rolnictwa. Ponadto, zgodnie z art. 5 ust. 2 i 3 ustawy o izbach rolniczych, izby mogą wykonywać zadania zlecone z zakresu administracji rządowej, przekazane ustawami lub na podstawie porozumień z właściwymi organami administracji rządowej oraz zadania własne jednostek samorządu terytorialnego, przekazane izbom w drodze porozumienia.

²³ M. A. Waligórski, *Izby samorządu gospodarczego*, (w:) *Prawo administracyjne ustrojowe. Podmioty administracji publicznej*, J. Stelmasiak, J. Szreniawski (red.), Bydgoszcz-Lublin 2002, s. 94.

²⁴ Por. art.220 ustawy o działalności ubezpieczeniowej.

²⁵ Dz. U. z 2012, poz. 1117.

W literaturze²⁶ zauważono, że wskazana możliwość „w praktyce jest martwa”²⁷. Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, a także ustawa o samorządzie gminnym nie przewidują bowiem możliwości powierzania izbom rolniczym żadnych zadań przez organy rządowe lub samorządowe²⁸.

Biorąc pod uwagę powyższe, należy podkreślić, że szeroko rozumiany samorząd gospodarczy jest kategorią zróżnicowaną. Składają się na nią korporacje o obowiązkowej przynależności, realizujące w praktyce zadania publiczne (samorząd rolniczy), organizacje dobrowolne, ale uczestniczące w wykonywaniu zadań publicznych (samorząd rzemiosła), jak i organizacje dobrowolne, których udział w wykonywaniu zadań publicznych jest jedynie potencjalny (izby gospodarcze). Z punktu widzenia obowiązku przekazywania informacji publicznych, status prawny wskazanych zrzeszeń został jednakże, zarówno w Konstytucji, jak i w UDIP, ujęty jednakowo. W obecnym stanie prawnym organizacje samorządu gospodarczego stanowią raczej rodzaj związku prywatnoprawnego (stowarzyszenia) niż formę decentralizacji, a ich udział w wykonywaniu zadań publicznych jest, co do zasady, znikomy. Z uwagi na to, należy przemyśleć rzeczywistą potrzebę i zasadność obowiązku nałożonego na te zrzeszenia artykułem 61 Konstytucji, którego brzmienie sugerować może – z punktu widzenia dostępu do informacji publicznej – zrównanie działalności organów władzy publicznej z działalnością organów samorządu gospodarczego. Nie kwestionując obowiązku przekazywania informacji publicznych, wydaje się jednak, że w stosunku do samorządu gospodarczego wystarczającym wymogiem byłoby określenie obowiązku w kształcie z art. 61 *in fine*, czyli obowiązku informowania w zakresie, w jakim izby danego samorządu gospodarczego wykonywałyby zadania władzy publicznej (zadania publiczne) i gospodarowałyby mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa (mieniem publicznym). Tego rodzaju rozwiązanie czyniłoby zadość potrzebie uzyskiwania informacji o wykonywaniu zadań publicznych i korzystaniu z mienia publicznego, a jednocześnie nie byłoby nadmiernym ingerowaniem w sprawy wewnętrzne wskazanych organizacji.

Obowiązane do udostępniania informacji publicznej są także organy samorządów zawodowych. W odróżnieniu od samorządu gospodarczego, korporacje zawodowe stanowią obecnie istotny przejaw decentralizacji władzy publicznej. Zrzeszenia zawodów zaufania publicznego wykonują zadania publiczne samodzielnie, w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, korzystając z przekazanego im w tym zakresie władztwa publicznego. Samorządom zawodowym przekazano, na różnych zasadach i w różnym zakresie, uprawnienia do przyznawania i pozbawiania prawa wykonywania zawodu, ustalania i egzekwowania zasad etycznych oraz oceny prawidłowości wykonywania zawodu²⁹. Powierzenie korporacjom zawodowym tak ważnych zadań, zarówno z punktu widzenia interesu publicznego, jak i życiowych interesów obywateli, w pełni uzasadnia

²⁶ S. Czarnow, *Zadania samorządu rolniczego...*, s. 147.

²⁷ Tamże.

²⁸ Tamże.

²⁹ M. Karcz-Kaczmarek, *Nabywanie uprawnień zawodowych*, (w:) *Prawo administracyjne materialne*, Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, M. Stahl (red.), Warszawa 2014, s. 496.



nałożenie na te zrzeszenia obowiązku przekazywania informacji o prowadzonej działalności. Samorządy zawodowe stanowią obecnie ważny element systemu administracji publicznej i z uwagi na to ich działalność powinna być jawna i transparentna. Poddanie korporacji zawodowych zakresowi art. 61 Konstytucji z pewnością przyczynia się do osiągnięcia wskazanych wartości. Złożony zakres zadań i funkcji realizowanych przez samorządy zawodowe może jednak budzić pewne wątpliwości dotyczące obowiązku udostępniania informacji o działalności organów zrzeszeń zawodowych. Nasuwać może się pytanie, czy samorząd zawodowy obowiązany jest na takich samych zasadach przekazywać informacje o działalności swoich organów z zakresu wykonywania zadań publicznych, jak i zadań o charakterze *stricte* wewnątrzkorporacyjnym. Samorządy zawodowe o przymusowej przynależności realizują dwojakie funkcje: na rzecz swoich członków oraz funkcje administracji publicznej³⁰. Ustawy regulujące byt prawny i funkcjonowanie samorządów zawodowych w Polsce – w odróżnieniu od ustaw dotyczących samorządu terytorialnego – nie dokonują podziału ogółu zadań samorządów na zadania własne i zadania zlecone. Wyjątkiem są, dodane w wyniku nowelizacji z dnia 30 czerwca 2005 r.³¹, przepisy art. 33³ ust. 9 ustawy o radcach prawnych, art. 75e ust. 9 Prawa o adwokaturze oraz przepis art. 71f § 9 Prawa o notariacie stanowiące wyraźnie, iż zapewnianie – przez właściwą radę – obsługi administracyjnej i technicznej komisji ds. egzaminu konkursowego, w tym przeprowadzanie egzaminów konkursowych i egzaminów radcowskich, adwokackich lub notarialnych jest zadaniem zleconym z zakresu administracji rządowej. Ważnym przyczynkiem do dyskusji na temat podziału ogółu zadań samorządów zawodowych, a w konsekwencji także do dyskusji o zakresie obowiązku udostępniania informacji publicznych przez samorządy zawodowe są postanowienia zawarte w art. 115 ustawy o izbach lekarskich³² oraz art. 91 ustawy o samorządzie pielęgniarek i położnych³³, zgodnie z którymi zarówno izby lekarskie, jak i izby pielęgniarek i położnych otrzymują z budżetu państwa środki finansowe na pokrycie kosztów tych czynności określonych w ustawie, które mają charakter zadań administracji publicznej.

Biorąc pod uwagę powyższe, należy stwierdzić, iż charakter działalności podejmowanej przez korporacje zawodowe jest zróżnicowany. Nie wszystkie zadania samorządów zawodowych służą wykonywaniu funkcji administracji publicznej, część z nich podejmowana jest w interesie i na rzecz danej grupy zawodowej. Tak więc, mimo powszechnej akceptacji poglądu, że samorządy wykonują dwojako rodzaju funkcje³⁴, tzn. na rzecz swoich członków i funkcje administracji publicz-

³⁰ M. Stahl, *Zakres stosowania kodeksu postępowania administracyjnego w postępowaniach prowadzonych na podstawie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji*, „Przegląd Prawa Egzekucyjnego” 2007, nr 10-11, s. 23; R. Michalska-Badziak, *Inne podmioty administrujące – agencje, przedsiębiorstwa, fundacje, organizacje społeczne*, [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl (red.), Warszawa 2004, s. 210.

³¹ Dz. U. Nr 163, poz. 1361 z późn. zm.

³² Ustawa z dnia 2 grudnia 2009 r. o izbach lekarskich, (Dz. U. z 2009 Nr 219, poz. 1708 ze zm.).

³³ Ustawa z dnia 1 lipca 2011 r. o samorządzie pielęgniarek i położnych, (Dz. U. z 2011 Nr 174, poz. 1038 ze zm.).

³⁴ P. Rączka, op. cit., s. 67. T. Kocowski wyróżnia w działalności samorządów zawodowych funkcje związane z ochroną interesów członków oraz funkcje zlecane przez administrację. Por. T. Kocowski, *Organizacje przedsiębiorców a związki zawodowe*, [w:] *Administracyjne prawo gospodarcze*, A. Borkowski, A. Chełmoński, M. Gruziński, K. Kiczka, L. Kieres, T. Kocowski, Wrocław 2003, s. 496.

nej, jednoznaczne zakwalifikowanie poszczególnych zadań i funkcji do wskazanych kategorii nastęrcza pewnych trudności. Na utrwalenie się w doktrynie prawa tezy o niejednorodności ogółu funkcji i zadań podejmowanych przez wspólnoty zawodowe duży wpływ miało orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego. Orzeczeniem o wręcz przełomowym znaczeniu był wyrok z dnia 12 listopada 1991 r.³⁵, w którym stwierdzono, że w działalności samorządu zawodowego „muszą być bezwzględnie rozdzielone dwie sfery: administracji publicznej i tak zwanego wnętrza organizacyjnego korporacji”. W ocenie Sądu w stosunku do podmiotów z zewnątrz organy samorządu występują „w roli organów administracji publicznej, wykonujących zadania przekazane im przez państwo”³⁶. Kwestia zaliczenia poszczególnych zadań samorządów zawodowych do określonych sfer ich działania odgrywa szczególnie ważną rolę przy określaniu obowiązku przekazywania przez te zrzeszenia informacji publicznych.

Kontynuując rozważania dotyczące udostępniania informacji publicznych przez organy samorządów zawodowych należy zauważyć, iż zarówno w literaturze jak i orzecznictwie sądowym utrwalony jest pogląd o rozróżnieniu zadań publicznych od zadań realizowanych na rzecz własnych członków. Podstawy do wyróżnienia tego rodzaju sfer działalności samorządowej daje przepis art. 17 Konstytucji RP. Uznać należy, że samorządy zawodowe zobligowane są do przekazywania informacji dotyczących wykonywania zadań publicznych (konstytucyjna funkcja „pieczy”) oraz informacji o korzystaniu z mienia publicznego. Piecza sprawowana przez korporacje zawodowe nie ma raz na zawsze ustalonego zakresu, udział samorządów w wykonywaniu zadań publicznych uzależniony jest bowiem od woli ustawodawcy. Podkreślono to w wyroku TK z dnia 19 kwietnia 2006 roku³⁷. Zdaniem Trybunału, „od decyzji ustawodawcy zależy wyposażenie wykreowanych samorządów zawodowych w konstytucyjną gestię sprawowania pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu”. W praktyce zakres pieczy sprawowanej przez poszczególne samorządy zawodowe jest zróżnicowany. Czy wskazane rozróżnienie sfer działalności samorządów zawodowych przekłada się na zakres obowiązku przekazywania informacji? Wydaje się, iż podstawę udzielenia odpowiedzi na tak postawione pytanie stanowi art. 4. ust. 1 UDIP, zgodnie z którym obowiązane do udostępniania informacji publicznej są, oprócz władz publicznych, także inne podmioty wykonujące zadania publiczne, a w szczególności organy samorządów gospodarczych i zawodowych. Przepis ten wyraźnie wskazuje, iż organy samorządów zawodowych zobligowane są do przekazywania informacji publicznych, a nie informacji o swojej działalności w ogóle. Z drugiej jednak strony, skoro samorządy zawodowe są przejawem decentralizacji i ich działalność „niejako zastępuje administracyjny organ państwa”³⁸, czy ograniczanie obowiązku przekazywania informacji wyłącznie do konstytucyj-

³⁵ II SA 773/91, ONSA 1992, nr 3-4, poz. 71. Wyrok ten dotyczył działalności samorządu radcowskiego, ale rozważania tam zawarte odnieść można do całej instytucji samorządu zawodowego w Polsce.

³⁶ Tamże.

³⁷ Sygn. akt K. 6/2006, op. cit.

³⁸ Wyrok SN z dnia 13 maja 1994 r., I PO 4/94, OSNAPiUS 1994, nr 3, poz. 52.; Podobnie wyrok NSA z dnia 23 kwietnia 1991 r., II SA 238/91, ONSA 1992, nr 3-4, poz. 61.



nej funkcji pieczy byłoby w interesie publicznym? Czy też należy uznać całokształt działalności samorządów zawodowych za działalność publiczną, podejmowaną na podstawie i w granicach ustaw, i w związku z tym traktować każdą informację o działalności organów danej korporacji za informację publiczną?

Z punktu widzenia interesów jednostki odpowiedzieć należy się za szerokim rozumieniem obowiązku przekazywania informacji. W tej sytuacji należałoby uznać za informację publiczną każdą informację dotyczącą działalności zrzeszeń zawodowych, bez względu na jej przynależność do sfery zadań publicznych lub sfery wewnątrz korporacyjnej. Kwestia zakresu obowiązku przekazywania informacji przez zrzeszenia zawodowe wydaje się jednak problematyczna. W tym miejscu warto odwołać się do wyroku WSA w Białymstoku z 19 marca 2013 roku³⁹. Sąd, rozpatrując skargę na bezczynność Rady Okręgowej Izby Radców Prawnych w przedmiocie przekazania informacji dotyczącej treści prac przygotowanych przez osoby zdające egzamin radcowski oraz ocen tych prac wraz z ich uzasadnieniem, zauważył iż tego rodzaju informacje nie stanowią informacji publicznej w rozumieniu UDIP. W pełni zasadnie zauważono, że „pomimo szerokiego rozumienia pojęcia informacji publicznej ustawa o dostępie do informacji publicznej nie może być i nie jest środkiem do wykorzystywania w celu wystąpienia z wnioskiem o udzielenie każdej informacji. Oznacza to, że zakres przedmiotowy ustawy wytycza i obejmuje dostęp tylko do informacji publicznej, a nie publiczny dostęp do wszelkich informacji”. Wnioskowane we wskazanej sprawie informacje dotyczyły osób biorących udział w egzaminie radcowskim, czyli osób, które nie wykonują jeszcze zawodu zaufania publicznego, jakim jest zawód radcy prawnego. Dokumenty te nie stanowią informacji publicznej, traktować je należy jako dokumenty prywatne, obrazujące zakres zdobytej wiedzy prawniczej oraz umiejętności jej praktycznego zastosowania. Z powyższych stwierdzeń wynika, że organy danego samorządu zawodowego nie są zobligowane do przekazywania wszelkich informacji pozostających w ich gestii, nawet jeżeli informacje te są związane z wykonywaniem zadań publicznych, ale same w sobie nie stanowią informacji publicznej. W praktyce zaliczenie konkretnych informacji o działalności samorządowej do kategorii informacji publicznej może być problematyczne.

Kwestia obowiązku ujawniania informacji należących, w ocenie danego samorządu, do sfery wewnątrz korporacyjnej podjęta została w wyroku WSA w Warszawie z dnia 10 stycznia 2014 roku⁴⁰. Krajowa Rada Notarialna odmowę dostępu do protokołu ze swojego posiedzenia uzasadniła tym, że KRN wykonuje zadania w imieniu samorządu notarialnego, a zadania te dzielą się na wewnątrz korporacyjne oraz zadania zlecone. W przekonaniu Krajowej Rady Notarialnej „nie są informacją publiczną te kwestie, które związane są z wykonywaniem pieczy nad samorządem notariuszy o charakterze wewnątrz korporacyjnym. Upublicznieniu podlegają zaś wszystkie te informacje, które dotyczą realizacji zadań zleconych z zakresu administracji publicznej. W związku z tym, konieczne jest dokonanie w pierwszej kolejności wyboru, które z elementów protokołu dotyczą spraw związanych z wykonywaniem przez KRN zadań z zakresu administracji

³⁹ II SAB/Bk 3/13, op. cit.

⁴⁰ II SA/Wa 1699/13, „Dziennik Gazeta Prawna” 2014, nr 37, s. B13.

publicznej”. Przekazanie informacji niedotyczących bezpośrednio zadań z zakresu administracji publicznej, w ocenie KRN, należy traktować jako udostępnienie informacji przetworzonej i z uwagi na to organ ten ma prawo żądać od osoby zainteresowanej wykazania szczególnie istotnego interesu publicznego do uzyskania tego rodzaju informacji przetworzonej (protokół posiedzenia KRN po anonimizacji danych osobowych). WSA, uchylając zaskarżoną uchwałę organu samorządu zawodowego o odmowie przekazania informacji publicznej, wydał wyrok wyłącznie na podstawie zaistniałych w sprawie błędów formalnych. Sąd uzasadnił, że wobec wskazanych uchybień procesowych „zbędne i wręcz niemożliwe było, na tym etapie postępowania, odnoszenie się do podnoszonych przez skarżącego naruszeń prawa materialnego”. Sąd nie odniósł się do zasadności odmowy przekazania informacji albo traktowania wniosku jako wniosku o przekazanie informacji przetworzonej z uwagi na wewnątrz korporacyjny charakter danej sprawy. Tym samym wskazane zagadnienia pozostają nadal otwarte i problematyczne.

Rozważając kwestie obowiązku udostępniania informacji publicznych przez samorządy zawodowe warto zwrócić uwagę na stwierdzenia zawarte w wyroku WSA w Szczecinie z dnia 8 sierpnia 2012 roku⁴¹. W orzeczeniu tym wskazano, że Okręgowa Izba Lekarska wykonuje zadania publiczne, a więc jest podmiotem zobowiązany do rozpoznania wniosku o udzielenie informacji publicznej, w tym w zakresie udostępnienia protokołu z jej obrad. Podstawą odmowy Okręgowej Izby Lekarskiej przekazania we wskazanej sprawie protokołu obrad było powołanie się na postanowienia regulaminu jej organizacji i trybu działania⁴², który określał zasady udostępniania informacji dotyczących działalności organów tego samorządu. WSA stwierdził, iż „okoliczność, że okręgowy zjazd lekarzy jest uprawniony do uchwalenia takiego regulaminu nie oznacza, że zapisy regulaminu mogą naruszać Konstytucję i ustawy, w tym ustawę o dostępie do informacji publicznej i ustawę o izbach lekarskich. Odmowa udostępnienia przez podmiot wykonujący zadania publiczne informacji o swojej działalności, na podstawie wewnętrznego regulaminu, osobie uprawnionej do uzyskania takiej informacji z mocy ustawy, oznacza, że podmiot ten pozostaje w bezczynności”. Z uwagi na to Sąd zobowiązał Okręgową Izbę Lekarską do rozpoznania wniosku o udzielenie informacji publicznej dotyczącej jej działalności. Stanowisko to należy w pełni zaakceptować.

Podsumowując, należy stwierdzić, iż zagadnienia udostępniania informacji publicznych przez organy samorządu gospodarczego i samorządu zawodowego są złożone i problematyczne. Dokonane na gruncie Konstytucji i ustawy o dostępie do informacji publicznych zrównanie pozycji samorządu gospodarczego i samorządu zawodowego oraz jednolite określenie ciężącego na tych zrzeszeniach obowiązku informowania, z punktu widzenia rzeczywistego statusu prawnego wskazanych organizacji, budzi pewne wątpliwości. Utożsamianie statusu prawnego i ustrojowej roli obu wskazanych rodzajów samorządów jest błędne. Należy wyraźnie podkreślić, że w obecnym kształcie organizacje gospodarcze są samorządami, co do

⁴¹ II SAB/Sz 26/12, LEX nr 1224067.

⁴² Ustawa z dnia 2 grudnia 2009 r. o izbach lekarskich (Dz. U. z 2009 Nr 219, poz. 1708 ze zm.).



zasady, tylko z nazwy. Ich realny charakter prawny zbliżony jest bardziej do organizacji prywatnych niż samorządów w znaczeniu prawnym. Obecne ukształtowanie zadań, członkostwa i kompetencji tychże wspólnot z punktu widzenia prawa administracyjnego oznacza, że samorząd gospodarczy w Polsce, zasadniczo, nie jest instytucją prawa publicznego⁴³. Z uwagi na to, izby samorządu gospodarczego w niewielkim zakresie uczestniczą w wykonywaniu zadań publicznych, co powinno mieć swoje odzwierciedlenie w przepisach dotyczących przekazywania przez te zrzeszenia informacji publicznych. Wydaje się, że w odniesieniu do samorządów gospodarczych (czy szerzej w stosunku do *innych rodzajów samorządów*) właściwszą formą byłoby określenie ich obowiązku w sposób analogiczny do art. 4 ust. 1 pkt 5 UDIP, czyli zobowiązanie ich do przekazywania informacji o wykonywaniu zadań publicznych lub dysponowaniu majątkiem publicznym. Z kolei, obowiązek udostępniania informacji publicznych przez organy samorządów zawodowych jest w pełni uzasadniony. Zrzeszenia zawodowe o przymusowym członkostwie realizują bowiem istotne zadania publiczne. Kwestią problematyczną pozostaje jednak zagadnienie obowiązku udostępniania informacji o sprawach należących wyłącznie do sfery wewnątrzcorporacyjnej. Wątpliwość może bowiem budzić zaliczenie tego rodzaju spraw do kategorii informacji publicznej. Należy podkreślić, że zarówno samorząd zawodowy, jak i *inne rodzaje samorządów* (w tym samorząd gospodarczy) obowiązane są do udzielenia prasie informacji o swojej działalności, o ile informacja nie jest objęta tajemnicą lub nie narusza prawa do prywatności. Zgodnie bowiem z art. 4 ust. 1 Prawa prasowego obowiązek informowania dotyczy przedsiębiorców i podmiotów niezaliczonych do sektora finansów publicznych oraz niedziałających w celu osiągnięcia zysku. Przekazywanie informacji publicznych przez samorządy, głównie samorządy zawodowe, z uwagi na ich rzeczywisty udział w wykonywaniu zadań publicznych, może wywoływać różnego rodzaju spory dotyczące np. zaliczenia danej informacji do kategorii informacji publicznej czy podstaw odmowy przekazywania określonych informacji. Z uwagi na to należy wyeksponować rangę sądowej kontroli w procesie realizacji prawa dostępu do informacji publicznej, pozyskiwanej od organów samorządów specjalnych.

Streszczenie

W artykule przedstawiono problematykę udzielania informacji publicznej przez samorząd gospodarczy oraz samorząd zawodowy. Zgodnie z Konstytucją RP, jak i ustawą o dostępie do informacji publicznej przekazywanie informacji publicznej przez tego rodzaju zrzeszenia odbywa się na jednolitych zasadach. Wydaje się jednak, iż odmienny status prawny wskazanych samorządów wpływać powinien różnicująco na zakres obowiązku udzielania informacji publicznej przez samorząd gospodarczy i samorząd zawodowy. Kwestią problematyczną, zarówno orzecznictwie sądowym

⁴³ C. Kosikowski, *Publiczne prawo gospodarcze Polski i Unii Europejskiej*, Warszawa 2005, s. 109.

jak i literaturze przedmiotu, jest także zagadnienie zakresu obowiązku udzielania informacji publicznej przez samorzady zawodowe. Zrzeszenia zawodowe o przymusowym członkostwie realizują bowiem istotne zadania publiczne, ale także zadania należące wyłącznie do tzw. sfery wewnątrz korporacyjnej. Okoliczność ta przyczynia się do powstawania różnego rodzaju sporów i wątpliwości dotyczących odmowy przekazywania określonych informacji. Wyeksponować zatem należy rolę sądowej kontroli w procesie realizacji prawa dostępu do informacji publicznej pozyskiwanej od organów samorządów zawodowych i gospodarczych (tzw. samorządów specjalnych).

Słowa kluczowe: informacja publiczna, zadania publiczne, samorząd zawodowy, samorząd gospodarczy, inne rodzaje samorządu, korporacja.

Abstract

The subject of the paper is the issue of provision of public information by the trade association and the professional association (professional self-government; professional authority). According to the Polish Constitution of April 2nd 1997 and the Act on Access to Public Information of September 6th 2001, provision of public information by such associations is carried out on common principles. These organizations, however, have a different legal status. Professional autonomies (self-governments) are an essential form of decentralization of public power and ascribing an important structural role. In turn, the trade association in the present state of the law in Poland isn't a form of decentralization of public authority. It seems that the different legal status of these organizations should indicate on the scope and rules of provision of public information. Moreover, issue of the scope of the obligation to provide a public information by professional authorities it also problematic, both in judicature and in the doctrine of law. The professional associations (professional self-government) are performing public tasks with the use of public authority and same tasks to its members. This fact contributes to the various kinds of disputes and questions relating to the refusal to provide specific information. Therefore, an important role of judicial review in the process of access to public information sourced from the aforementioned special self-governments should be exposed.

Keywords: public information, public tasks, professional association, professional self-government, trade association, corporation, other types of self-government

Dr hab. Małgorzata Wrzosek-Romańczuk
Radca prawny w SN
Romuald Szewczuk
Członek Biura Studiów i Analiz SN

Prawo dostępu do informacji znajdującej się w zasobach władz publicznych a kwestia ochrony sfery prywatności (tekst wystąpienia konferencyjnego)

(z obszernym wykorzystaniem stanowiska prezentowanego w piśmie procesowym SN – Pierwszego Prezesa SN z dnia 15.10.2013 r. do NSA w sprawie o sygn. I OSK 1741/13, stanowiącego załącznik nr IV.7 do wniosku Pierwszego Prezesa SN z 4.11.2013 r., zarejestrowanego w Trybunale Konstytucyjnym RP pod sygn. K 58/13, a także fragmentów ostatnio wymienionego wniosku)

Wprowadzenie

W związku z aktualnym poziomem rozwoju demokracji w Rzeczypospolitej Polskiej oraz ekspansją nowoczesnych technologii i środków komunikacji, wśród różnych wartości (praw i wolności) chronionych Konstytucją RP szczególną uwagę przykuwają te, które odnoszą się, z jednej strony, do prawa dostępu do informacji określonego typu/rodzaju, znajdujących się w zasobach organów władzy publicznej, z drugiej zaś do ochrony prywatności, w tym danych osobowych podmiotów, których dane mają podlegać udostępnieniu, między innymi przed ich niekontrolowanym gromadzeniem i wykorzystywaniem. Wyżej wymienione prawa podlegają konkretyzacji w przepisach ustaw zwykłych.

Z natury rzeczy instrumenty ochrony tych dwóch sfer są sobie przeciwstawne, co powoduje nieuniknione kolizje. Wobec takiej nieuchronności nieodzowne staje się każdorazowe wyważenie racji i ustalenie, które wartości powinny ustąpić w danej sytuacji (w danych okolicznościach), a którym należy dać prymat.

Zagwarantowanie zainteresowanym podmiotom dostępu do określonych informacji jest koniecznym warunkiem realizacji założeń społeczeństwa obywatelskiego. Osiągnięcie tego celu nie może jednak następować w niczym nieograniczony sposób. Wszak stosownie do art. 31 ust. 3 Konstytucji ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie



i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

Realizacja prawa do informacji, a w istocie prawa do informacji określonego typu, wiąże się niejednokrotnie z ingerencją w sferę prywatności, a tym samym oznacza ograniczenie korzystania z ostatnio wymienionego prawa. Ograniczenie to nie tylko powinno być ustanowione w ustawie, ale uregulowane w taki sposób, by czynić zadość wymaganiom określoności i należytej precyzji, wywodzonym przez Trybunał Konstytucyjny z art. 2 Konstytucji, a także by nie naruszyć istoty ograniczanego prawa.

Ani istniejące regulacje prawne zawarte w ustawach zwykłych, ani dotychczasowe orzecznictwo sądów administracyjnych mające w założeniu służyć realizacji dostępu obywateli do informacji publicznej i stanowiące, siłą rzeczy, efekt wykładni tych przepisów, nie czynią zadość wymaganiom prawidłowego wyważania racji i wartości konstytucyjnych. Nie jest bowiem należycie respektowane prawo określonych osób do ochrony ich prywatności, w tym danych osobowych. Kolidzją wskazywanych dwóch racji jest najczęściej rozwiązywana w oparciu o – artykułowane niekiedy przy orzekaniu w konkretnych sprawach – aprioryczne założenie o primacie prawa do informacji i uczynienie prawa do prywatności osób pełniących funkcje publiczne, a także innych osób, swoistym prawem drugiej kategorii.

Te ogólnie zarysowane w tym miejscu względy przemawiały za potrzebą skierowania przez Pierwszego Prezesa SN wniosku do Trybunału Konstytucyjnego o kontrolę przepisów ustaw zwykłych, realizujących wskazane wyżej prawa, pod kątem spełnienia wymagania zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej a także z niektórymi unormowaniami prawa międzynarodowego (por. wniosek do TK zarejestrowany pod sygn. K 58/13).

Rozwinięcie

Istnieje potrzeba ponownego odczytania art. 1 ust. 1, art. 3 ust. 1 i ust. 2 oraz art. 6 UDIP przez pryzmat rzeczywistej treści art. 61 Konstytucji w całości, a w szczególności w kontekście podmiotowego i rzeczowego zróżnicowania zakresu obowiązków informacyjnych instytucji publicznych i ich przedstawicieli, jakie ma miejsce bezpośrednio na poziomie samej Konstytucji w ustępach 1 i 2 jej art. 61.

Uprawnioną może być następująca wykładnia:

Art. 61 ust. 1 Konstytucji dotyczy wszystkich podmiotów w nim wymienionych, a więc:

- a) organów władzy publicznej,
- b) osób pełniących funkcje publiczne,
- c) organów samorządu gospodarczego i zawodowego,



d) a także niektórych innych osób oraz jednostek organizacyjnych, przy czym, w wypadku podmiotów wymienionych pod lit. c) i d): o ile wykonują zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa.

Art. 61 ust. 1 Konstytucji nakłada na podmioty w nim wymienione obowiązek udostępniania informacji o ich działalności, przy czym:

a) jeżeli chodzi o organy władzy publicznej (tj. wskazane w zdaniu 1 analizowanego art. 61) – informacji o całej ich działalności w sferze publicznej, (przy czym oczywiste jest, że do tej kategorii podmiotów należą między innymi kolegialne organy władzy publicznej pochodzące z powszechnych wyborów, a więc organy, o których mowa w ustępie 2 analizowanego art. 61);

b) jeżeli chodzi o osoby pełniące funkcje publiczne – informacji o całej ich działalności jako osób pełniących określone funkcje publiczne, a więc o ich działalności mogącej być postrzegana (obiektywnie lub subiektywnie) jako stanowiącą przejaw realizacji tych funkcji (niezależnie od stopnia realizacji tych funkcji lub – ewentualnie – jej braku);

c) jeżeli chodzi o organy samorządu gospodarczego i zawodowego, a także niektóre inne osoby i jednostki organizacyjne (tj. wskazane w zdaniu 2 analizowanego art. 61) – informacji o tej części ich działalności, która dotyczy wykonywania przez nie zadań władzy publicznej oraz (albo) gospodarowania mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa.

Art. 61 ust. 2 Konstytucji dotyczy z pewnością podmiotów wprost w nim wymienionych, a więc „kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów”, przy czym obowiązki informacyjne tych organów są szersze w porównaniu do obowiązków informacyjnych innych podmiotów, które zostały wymienione w art. 61 ust. 1 Konstytucji, albowiem te kolegialne organy oprócz obowiązku udostępniania informacji o całej swej działalności wynikającego z ust. 1 art. 61 Konstytucji mają także lub ponadto obowiązek:

a) udostępniania dokumentów (bez określania wprost na poziomie Konstytucji rodzaju tych dokumentów, a także bez wyjaśnienia, czy chodzi w tym przepisie wyłącznie o dokumenty wytworzone przez te organy, czy o wszelkie znajdujące się w ich posiadaniu, czy może tylko o „dokumenty urzędowe” z dalszym możliwym dookreśleniem tych ostatnich; w przepisie nie wskazuje się również na możliwe sposoby lub formy udostępnienia tychże, w istocie bliżej nieokreślonych dokumentów),

b) zapewnienia możliwości uczestniczenia każdemu w ich posiedzeniach z gwarancją w postaci możliwości prowadzenia przez osoby w nich uczestniczące (a więc również przez publiczność) własnej rejestracji obrazu i dźwięku z takich posiedzeń.

W pogłębionej analizie między innymi art. 61 Konstytucji, zawierającej w szczególności prezentację przebiegu dyskusji prowadzonej w okresie poprzedzającym jego uchwalenie, a także różnych projektów jego redakcji¹, zwraca się uwagę, że

¹ Zob. M. Jabłoński, *Udostępnienie informacji publicznej w formie wglądu do dokumentu*, Wrocław 2013.

w stanowiącym przedmiot niniejszych uwag przepisie Konstytucji przy definiowaniu prawa dostępu do informacji powtarza się pojęcie „uzyskania informacji o działalności”, pod którym to określeniem – wskazując na brak jego zdefiniowania w samej Konstytucji – można ujmować informacje:

a) o samym organie (podmiocie), czyli informacje o jego ustroju, organizacji, kompetencjach, zadaniach;

b) o praktycznych przejawach jego funkcjonowania, z zaznaczeniem, że mogą to być „zachowania czynne”, ale również ewentualne zaniechania podmiotów objętych obowiązkami informacyjnymi (por. str. 40 tej publikacji).

Na stronie 42 powołanego opracowania Mariusza Jabłońskiego zauważa się wprost, co następuje: „Warto jednak podkreślić, że <<uzyskanie informacji o działalności>> nie musi wiązać się z dostępem do treści dokumentu”.

Oznacza to, iż we wskazywanym opracowaniu wyraźnie różnicuje się kategorie pojęciowe, z których korzystał ustawodawca konstytucyjny, zaznaczając, że prawo do uzyskania informacji o działalności podmiotów wymienionych w art. 61 ust. 1 Konstytucji nie powinno być utożsamiane z ewentualnym prawem dostępu do dokumentów znajdujących się w dyspozycji tych podmiotów. Konsekwencją tego rodzaju ustalenia powinno być również co najmniej założenie, że prawo do uzyskania informacji o działalności podmiotów wymienionych w art. 61 ust. 1 Konstytucji (z omówionym wyżej zawężeniem, o którym mowa w zdaniu drugim tego ustępu, jeżeli chodzi o grupę podmiotów wymienionych w tym zdaniu) jest, rzeczowo rzecz ujmując, odrębnym prawem niż prawo dostępu do dokumentów, o którym mowa w ust. 2 tegoż art. 61.

Na potrzebę odrębnego, na swój sposób „oderwanego” od treści art. 61 ust. 1 Konstytucji, interpretowania ust. 2 w tym artykule wskazuje również brzmienie tego przepisu przy ścisłym jego odczytywaniu. Stanowi on, że:

„Prawo do uzyskiwania informacji obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu”.

Reguły logiki, w tym wypadku związane z użyciem spójnika „oraz”, a także reguły samego języka polskiego wskazują, że obie części cytowanego przepisu, a więc następujące przed i po tym spójniku, odnoszą się wyłącznie do tej kategorii podmiotów, jaką stanowią „kolegialne organy władzy publicznej pochodzące z powszechnych wyborów”. Gdyby część pierwsza analizowanego przepisu, to jest zawierająca stwierdzenie: „Prawo dostępu do informacji obejmuje dostęp do dokumentów” miała odnosić się do dokumentów znajdujących się w dyspozycji wszystkich podmiotów wymienionych w ust. 1 art. 61, a nie tylko podmiotów określonych mianem „kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów”, to ust. 2 analizowanego art. 61 brzmiałby zapewne następująco (lub sposób zbliżony do następującego brzmienia): „Prawo dostępu do informacji, o którym mowa w ust. 1 obejmuje dostęp do dokumentów, a w wypadku kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, także pra-



wo wstępu na ich posiedzenia, w tym z możliwością rejestracji dźwięku i obrazu z takich posiedzeń”. Brak takiej redakcji ustępu 2. w art. 61 czyni usprawiedliwioną interpretację tego przepisu w sposób zawężający jego moc jedynie do „kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów.”

Za tak rygorystycznym podejściem do redakcji przepisów Konstytucji przemawia przede wszystkim okoliczność, że zajmuje ona najwyższą pozycję w systemie źródeł prawa obowiązującego w Polsce, a zarazem, między innymi w świetle uregulowań dotyczących kompetencji Trybunału Konstytucyjnego RP, ma stanowić najważniejszy punkt odniesienia dla oceny wszystkich pozostałych źródeł tego prawa. Oznacza to również, że jej przepisy powinny odznaczać się odpowiednią precyzją.

Na powinność odrębnego postrzegania każdego z praw określonych w analizowanym art. 61 ustępach 1 i 2 zwraca uwagę sam ustawodawca konstytucyjny w kolejnych ustępach tego artykułu, odsyłając w nich zarówno do ust. 1, jak i ust. 2, przy czym w ust. 4 wyraźnie zaznaczając, że tryb (ale jedynie tryb, a nie zakres) udzielania informacji, o których mowa w ustępach 1 i 2, określają ustawy, a w odniesieniu do Sejmu i Senatu ich regulaminy, przy czym to ostatnie zastrzeżenie mogło być uczynione nie tylko ze względu na umiejscowienie tych organów w systemie władz Rzeczypospolitej Polskiej (a więc jako realizujących zwierzchnią władzę Narodu w znaczeniu, o którym mowa w art. 4 Konstytucji, a tym samym, również, z mocy art. 61 ust. 2 tej Konstytucji, zobowiązanych do udzielania informacji o swej działalności także w formie dostępu do dokumentów znajdujących się w ich posiadaniu), jak również przez zapewnienie udziału publiczności w ich posiedzeniach, łącznie z możliwością rejestracji obrazu i dźwięku z takich posiedzeń.

Jakkolwiek w ustępie trzecim analizowanego art. 61 łącznie stanowi się o prawie, o którym mowa w ust. 1 i 2 tego artykułu, a także o możliwości jego ograniczenia w ustawach z przyczyn i w sytuacjach określonych w tym ustępie trzecim, to wypada przyjmować, że ów ustęp wskazuje jedynie na możliwość ograniczenia w ustawach szczególnych nie prawa dostępu do wszelkich informacji znajdujących się w dyspozycji podmiotów wymienionych w ust. 1 i 2 tegoż art. 61, lecz jedynie o ograniczeniu prawa do dostępu do informacji w kształcie określonym w tych dwóch ustępach, a więc o ograniczeniu:

a) prawa do informacji o działalności publicznej podmiotów wymienionych w ust. 1,

b) a w wypadku podmiotów wymienionych w ust. 2 także prawa dostępu do (ich) dokumentów oraz prawa wstępu na ich posiedzenia, w tym z możliwością rejestracji obrazu i dźwięku z takich posiedzeń.

(Na możliwość zawężającej wykładni kategorii „dokumenty” w rozumieniu art. 61 ust. 1 Konstytucji zwraca się uwagę w powoływanym wyżej opracowaniu Mariusza Jabłońskiego – por. s. 43 tego opracowania z cytowanym tam fragmentem uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 września 2002 r., K. 38/01, w którym w kontekście art. 61 ust. 2 Konstytucji mowa jest nie o wszelkich dokumentach, lecz o dokumentach urzędowych).

Na potrzebę zawężającej interpretacji art. 61 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji co najmniej pośrednio zwraca się uwagę w uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego RP z dnia 26 października 2005 r., K 31/04, OTK-A 2005/9/103, Dz. U. 2005/222/1914, w którym na początku szóstej części jego uzasadnienia, z podtytułem: „6. Prawo dostępu do urzędowych dokumentów i zbiorów danych (art. 51 ust. 3 Konstytucji) a prawo do sprostowania informacji (art. 51 ust. 4 Konstytucji)”, zauważa się, że: „Na wstępie tej części rozważań należy zauważyć, że Konstytucja nie zna prawa „dostępu do informacji”. Znanе są jej natomiast: konstytucyjne prawo dostępu każdego do dotyczących go urzędowych dokumentów i zbiorów danych (art. 51 ust. 3) oraz prawo żądania sprostowania oraz usunięcia informacji nieprawdziwych, niepełnych lub zebranych w sposób sprzeczny z ustawą (art. 51 ust. 4)”.

Nie ulega również wątpliwości, że art. 61 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji powinny być interpretowane z uwzględnieniem innych jej unormowań, a w szczególności:

a) art. 49, który zawiera gwarancję wolności i ochronę tajemnicy komunikowania się, a więc w szczególności ochronę tajemnicy korespondencji, jaka trafia do organów władzy publicznej od obywateli i innych podmiotów niezależnie do treści w niej zawartej;

b) art. 51 ust. 2, który stanowi, że „Władze publiczne nie mogą pozyskiwać, gromadzić i udostępniać innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym”, co oznacza w szczególności, że dostęp do jakiegokolwiek kręgu informacji wskazanych w art. 61 ust. 1 i ust. 2 doznaje ograniczenia w zakresie dostępu do danych o obywatelach, albowiem te ostatnie mogą być udostępnione osobom trzecim jedynie wówczas, jeżeli ich udostępnienie zostanie uznane, także z uwzględnieniem indywidualnej sytuacji osoby poszukującej informacji o innej osobie lub o innych, konkretnych osobach, za niezbędne w demokratycznym państwie prawnym.

Przy wykładni art. 61 ust. 2 Konstytucji w części obejmującej prawo dostępu do dokumentów nie sposób również założyć, by to prawo, jako mające służyć „każdemu” (bez jakichkolwiek dookreśleń tego pojęcia) było prawem szerszym, zarówno podmiotowym, jak i rzeczowym w stosunku do prawa konkretnych obywateli gwarantowanego treścią art. 51 ust. 3 Konstytucji, w którym stwierdza się, że: „Każdy ma prawo dostępu do dotyczących go urzędowych dokumentów i zbiorów danych. Ograniczenie tego prawa może określić ustawa”.

Abstrahując w tym miejscu od stwierdzenia, że w cytowanym ostatnio przepisie Konstytucja wskazuje na dwa odrębne źródła danych o obywatelach Rzeczypospolitej Polskiej oraz o cudzoziemcach w rozumieniu prawa polskiego (a więc o każdym człowieku), które posiadają organy władzy publicznej, (a mianowicie w postaci „dokumentów urzędowych” oraz „zasobów danych”), wypada przyjmować, że prawo każdego, o którym mowa w art. 61 ust. 2 Konstytucji w części obejmującej prawo dostępu do dokumentów, jeżeli nawet miałyby się okazać prawem dostępu do dokumentów wszystkich podmiotów wymienionych w ust. 1 tego artykułu, a nie jedynie prawem dostępu do dokumentów kolegiałnych organów władzy publicznej



pochodzących z wyborów powszechnych, to i tak, w kontekście cytowanego art. 51 ust. 3 Konstytucji, powinny być ograniczone do tej kategorii dokumentów, jaką stanowią dokumenty urzędowe. Nie sposób bowiem założyć, by „każdy” w rozumieniu art. 51 ust. 3 Konstytucji miał gwarantowany jedynie dostęp do dotyczących jego osoby dokumentów urzędowych (i innych dotyczących jego osoby „zbiorów danych”), a „każdy” dysponujący prawem z art. 61 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji miałby dostęp do wszelkich dokumentów, nie tylko urzędowych, dotyczących nie tylko jego osoby, a także innych osób, o ile tylko znajdują się one w dyspozycji podmiotów wymienionych w tych dwóch przepisach Konstytucji.

Jakakolwiek przeciwna wykładnia równoznaczna byłaby ze sformułowaniem tezy, że art. 51 ust. 3 Konstytucji jest przepisem zbędnym, albowiem jego treść w całości została wyczerpana w brzmieniu art. 61 ust. 1, ust. 2 i ust. 3 Konstytucji, jak również, że nie mają znaczenia i inne jej uregulowania dotyczące dostępu do informacji różnej natury. (Taką ewentualną wykładnię ostatnio wymienionych przepisów należy wykluczyć, o ile respektuje się powszechnie akceptowane reguły wykładni prawa, z których jedna związana jest z zakazem takiej interpretacji istniejących uregulowań prawnych zwłaszcza zawartych w tym samym akcie normatywnym i to o charakterze zasadniczym, która prowadziłaby do uznania za zbędny którykolwiek z przepisów takiego aktu).

Niestety takiej przeciwnej wykładni dokonuje się nierzadko w funkcjonującym orzecznictwie sądów administracyjnych, a także w części literatury przedmiotu, jak również w stanowiącym swoiste ich podsumowanie stanowisku Prokuratora Generalnego RP, jakie zostało przedstawione Trybunałowi Konstytucyjnemu RP w piśmie z dnia 30 października 2012 r., BAS-WPTK-1518/12 w ramach postępowania prowadzonego pod sygn. akt P 25/12 w następstwie pytania prawnego NSA w Warszawie ujętego w postanowieniu tego Sądu z dnia 22 marca 2012 r., I OSK 20/12. W owym stanowisku, w ostatnim akapicie na stronie 13, daje się wyraz przekonaniu, że „(...) informacją podlegającą udostępnieniu jest każda informacja wytworzona, przetworzona lub znajdująca się w posiadaniu władz publicznych bądź innych podmiotów wykonujących zadania publiczne” i dodaje jednocześnie, że: „Taka interpretacja, po pierwsze, odeprze zarzut niezgodności ustawy (tu: UDIP – przypis autorów) z Konstytucją RP; po drugie pozwoli uniknąć nadmiernej dowolności urzędników w ocenie, które informacje mają być udostępnione”.

Takie ujęcie zagadnienia, tylko formalnie wskazujące na powinność interpretacji ustawy zwykłej w zgodzie z ustawą zasadniczą, wydaje się nieporozumieniem, albowiem, w danym wypadku, Prokurator Generalny RP daje prymat nie ustawie zasadniczej, lecz – w założeniu mającej stanowić realizację wszystkich jej uregulowań, a w szczególności zawartych w jej art. 61 – ustawie o dostępie do informacji publicznej, której art. 1 ust. 1, art. 3 ust. 1 i ust. 2, a także art. 6, nie są jednak, niestety, interpretowane w sposób zgodny z przedstawianą wyżej wykładnią art. 61 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji, która uwzględnia nie tylko treść art. 51 ust. 3, ale również innych jej unormowań, które także gwarantują każdemu dostęp do określonych ty-

pów informacji znajdujących się w posiadaniu podmiotów wymienionych w art. 61 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji, jakimi są:

a) akty normatywne – dostępne po ich ogłoszeniu, zasadniczo w ramach właściwych dzienników urzędowych, w których miało miejsce ich ogłoszenie niezależnie od ewentualnego wcześniejszego ogłoszenia niektórych z nich w inny sposób lub w innej formie za zgodą ustawy (tu: zwłaszcza art. 88 Konstytucji, odczytywany także w kontekście domniemania powszechnej znajomości prawa);

b) informacje o stanie środowiska z mocy art. 74 ust. 3 Konstytucji, a więc – w założeniu – niezależnie od tego, w posiadaniu których z podmiotów wymienionych w art. 61 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji takie informacje by się znajdowały, a także kształtu, jaki takowe informacje by przyjmowały, przy założeniu, że w tym przepisie chodzi o aktualne informacje o środowisku, a nie informacje o tym, jakie ono było, mogło być lub może być jeszcze.

Reasumując ten fragment wypada więc, nawiązując do cytowanego wyżej stanowiska Trybunału Konstytucyjnego RP zawartego w jego wyroku z 26 października 2005 r., K 31/04, stwierdzić, że Konstytucja Naszego Państwa nie kreuje po stronie „każdego” prawa dostępu do wszelkich informacji znajdujących się w zasobach podmiotów uczestniczących w realizacji władzy publicznej, a także innych podmiotów wymienionych w jej art. 61 ust. 1 zdaniu 2, w tym ostatnim wypadku, o ile uczestniczą w sprawowaniu władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa, a jedynie dostęp do pewnych typów informacji znajdujących się w posiadaniu tych podmiotów i to z ograniczeniami wynikającymi nie tylko z ustaw zwykłych, ale i bezpośrednio z licznych unormowań samej Konstytucji.

Konstytucja RP sama nie posługując się określeniem: „informacja publiczna”, nie kreuje także jakiegokolwiek publicznego prawa podmiotowego w zakresie dostępu do informacji popularnie określanej mianem informacji publicznej. Twierdzenie przeciwne należy uznać za równoznaczne z tworzeniem lub ugruntowywaniem mitu, niestety przy aktywnym współdziałaniu w szczególności sądów administracyjnych i niemałej części tzw. literatury przedmiotu.

Faktem jest natomiast, że Konstytucja RP bezpośrednio po stronie „każdego” (bez bliższego określania tego pojęcia) kreuje prawo dostępu do następujących typów informacji znajdujących się w zasobach danych podmiotów wymienionych w jej art. 61 ust. 1, jaką stanowią:

a) akty normatywne obowiązujące na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub na części tego terytorium, a więc po ich ogłoszeniu w sposób i w formie wymaganej ustawami, w takiej postaci, w których doszło do ich ogłoszenia, a niekiedy i sprostowania (art. 88 Konstytucji);

b) informacje o stanie środowiska (art. 74 ust. 3 Konstytucji);

c) informacje o działalności podmiotów wymienionych w art. 61 ust. 1 Konstytucji, przy czym, jeżeli chodzi o część podmiotów wymienionych w art. 61 ust. 1 zdanie 2 jedynie w zakresie określonym w tym zdaniu;



d) w wypadku organów kolegialnych pochodzących z wyborów powszechnych także informacje obejmujące treść dokumentów znajdujących się w ich posiadaniu, jak również informacje o przedmiocie i przebiegu posiedzeń takich organów wyrażające się zwłaszcza w prawie bezpośredniego uczestniczenia w takich posiedzeniach w roli ich obserwatora (to ostatnie łączone z prawem do rejestracji dźwięku i obrazu z takich posiedzeń).

Należy przy tym zaznaczyć, że sama Konstytucja wprowadza co najmniej następujące ograniczenia w zakresie dostępu do tego rodzaju danych, jakie mogą znajdować się w zasobach władz publicznych, jak:

a) dane o obywatelach, które z mocy art. 51 ust. 2 Konstytucji mogą być udostępniane osobom trzecim jedynie w zakresie niezbędnym w demokratycznym państwie prawnym, z zastrzeżeniem poczynionym w art. 51 ust. 3 Konstytucji na rzecz osób, których tego rodzaju dane bezpośrednio dotyczą, gwarantującym każdemu dostęp do danych dotyczących jego osoby, o ile przyjęły one kształt dokumentów urzędowych lub innej informacji stanowiącej element zbioru danych w rozumieniu tego ostatniego przepisu Konstytucji,

b) dane świadczące o czasie, postaci i treści informacji przyjmującej kształt „komunikowania się”, o którym mowa w art. 49 Konstytucji, a więc także „komunikowania się” między obywatelami a organami władzy publicznej lub jej przedstawicielami, a więc – w założeniu – w ramach ich działalności publicznej.

W świetle dotychczasowych wyjaśnień należy opowiedzieć się za ostrożną i wyważoną interpretacją art. 61 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji, a w szczególności uwzględniającą treść różnych jej uregulowań, które bądź swoiście regulują dostęp do pewnych typów informacji, wprowadzając np. w założeniu niczym nieograniczony dostęp do właściwie ogłoszonych aktów normatywnych obowiązujących na całym terytorium RP lub jej części, a także do informacji o stanie środowiska, jak również na ograniczony już na poziomie samej Konstytucji dostęp do pewnych danych znajdujących się w zasobach organów władzy publicznej, jaką stanowią w szczególności: korespondencja prowadzona przez te organy z obywatelami lub ich organizacjami, niezależnie od postaci tej korespondencji, a także jaką stanowią dane o konkretnych obywatelach, które w świetle art. 51 ust. 2 Konstytucji mogą być udostępniane teoretycznie każdemu, ale tylko w zakresie niezbędnym w demokratycznym państwie prawnym, co może oznaczać w praktyce, że chodzi o zakres wyraźnie określony w ustawach szczególnych.

Przystępując do analizy przepisów UDIP, dokonywanej w sposób służący rzeczywistej realizacji art. 61 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji, należy zadać pytanie, czy UDIP jest lub miała być tylko tego rodzaju ustawą, o której mowa w art. 61 ust. 4 Konstytucji, a więc stanowiącą jedynie o trybie udostępniania takich typów informacji, o których mowa w ustępach 1 i 2 tego artykułu Konstytucji, czyli przez podmioty wymienione w pierwszym z tych ustępów, z zastrzeżeniem poczynionym na rzecz Sejmu i Senatu przez stwierdzenie, że te właśnie organy Państwa będą regulowały w swoich regulaminach kwestie trybu realizacji ich obowiązków informacyjnych

w zakresie wynikającym z ust. 1 i 2 tegoż art. 61, co oznacza zarazem, że żadna ustawa szczególna, a więc i tego rodzaju jak UDIP, nie będzie regulowała trybu realizacji przez te dwa organy Państwa nie wszelkich ich obowiązków informacyjnych, ale jedynie tych, o których mowa w art. 61 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji.

Podjmując próbę odpowiedzi na tak sformułowane pytanie, w wypadku założenia, że miała i ma istnieć rzeczywista korelacja między UDIP, a analizowanymi art. 61 ust. 1, ust. 2, ust. 4 Konstytucji, z możliwością nawiązywania do uregulowań zawartych w ust. 3 tego artykułu, wypada przyjmować, że jeżeli w art. 1 ust. 1 UDIP jest mowa o dostępie do informacji publicznej rozumianej jako informacja o sprawach publicznych, a w art. 4 ust. 1 i ust. 2 tej ustawy o podmiotach zobowiązanych do realizacji w trybie i na zasadach w niej określonych pewnej kategorii obowiązków informacyjnych, to art. 1 ust. 1 UDIP, a w konsekwencji i art. 3 ust. 1, a także art. 6 tej ustawy, z zastrzeżeniami wynikającymi z jej art. 11, jako określające grupę informacji podlegających co do zasady, a zarazem z wyjątkami określonymi w art. 1 ust. 2 UDIP, wskazują, że udostępnienie „w trybie” w niej określonym dotyczy wyłącznie informacji tego rodzaju, o których mowa w art. 61 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji z powyższym zastrzeżeniem na rzecz Sejmu i Senatu, do których z mocy art. 61 ust. 4 Konstytucji ta ustawa w całości nie może mieć zastosowania.

Z tego punktu widzenia można uznać za wadliwy zarówno art. 1 ust. 2, jak i art. 4 ust. 1 i ust. 2 UDIP, które nie uwzględniają faktu, że tryb realizacji obowiązków informacyjnych określonych w art. 61 ust. 1 i ust. 2 przez Sejm i Senat nie może być uregulowany w jakiegokolwiek ustawie, lecz wyłącznie w ich regulaminach, oczywiście przy założeniu, że zarówno w art. 61 ust. 4 Konstytucji, jak i w art. 1 ust. 2 UDIP mowa jest o ustawie w tym samym znaczeniu, a to – samo w sobie – może być przedmiotem odrębnej dyskusji.

Dokonując próby interpretacji zakresu podmiotowego i rzeczowego UDIP w sposób nawiązujący do omówionej wyżej wykładni art. 61 ust. 1, ust. 2 i ust. 4 Konstytucji, wypada zauważyć, że art. 1 ust. 1 UDIP, a więc i dalsze jej unormowania, o ile rzeczywiście miałyby być odczytywane w kontekście ww. przepisów Konstytucji, regulują:

a) jedynie tryb i zasady dostępu do tej części informacji znajdujących się w zasobach podmiotów wymienionych w art. 61 ust. 1 Konstytucji, z wyjątkiem Sejmu i Senatu, która przyjmuje kształt informacji o działalności tych podmiotów, przy czym w wypadku podmiotów wymienionych w zdaniu 2 art. 61 ust. 1 tylko informacji o ich działalności w zakresie wskazanym w tym zdaniu;

b) w wypadku innych niż Sejm i Senat organów kolegialnych pochodzących z wyborów powszechnych, którymi obecnie są wyłącznie organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego, także tryb dostępu do takich informacji znajdujących się w ich posiadaniu, którą, oprócz ww. informacji o działalności tych organów kolegialnych, stanowią informacje określone w art. 61 ust. 2 Konstytucji, a więc obejmujące „dokumenty”, a także informacje o terminach, przedmiocie i przebiegu posiedzeń takich organów, w tym uzyskane w ramach bezpośredniego udziału osób



zainteresowanych takimi posiedzeniami w charakterze ich obserwatorów z możliwością dokonywania przez te osoby rejestracji obrazu i dźwięku z owych posiedzeń.

Konsekwencją tego rodzaju generalnego ustalenia może być stwierdzenie, że ani na Sądzie Najwyższym – Pierwszym Prezesie SN, ani na innych sądach działających na terytorium RP, z mocy art. 61 ust. 1 Konstytucji, a tym samym i z mocy UDIP, nie ciąży obowiązek udostępniania innych informacji niż informacje o ich działalności w znaczeniu określonym w tym przepisie, a jeżeli chodzi o dostęp do dokumentów znajdujących się w ich posiadaniu, to jedynie wówczas, gdy przyjmują one kształt aktów normatywnych w znaczeniu, o którym mowa w art. 88 Konstytucji, przy czym, w tym ostatnim wypadku, o ile doszło do ich formalnego ogłoszenia, a więc i wejścia w życie.

Do aktów normatywnych jednak, o ile w ogóle można mówić o obowiązku ich udostępnienia w trybie określonym w UDIP ze względu na konstytucyjny obowiązek ich ogłoszenia w trybie określonym ustawami szczególnymi, a niekiedy we wskazanej wprost w Konstytucji postaci dziennika urzędowego RP, musiałyby mieć zastosowanie art. 1 ust. 2 UDIP, a w konsekwencji także kwestia realizacji obowiązku ich udostępniania nie powinna podlegać kontroli sądów administracyjnych, zważywszy na formułę ich właściwości jako sądów szczególnych w rozumieniu stosownych przepisów Konstytucji, a także zważywszy na związaną z nią powinność interpretacji art. 21 UDIP jako ograniczonego ramami ustawy, w której ów przepis się znajduje.

Nie oznacza to oczywiście, że z przepisów ustaw ustrojowych dotyczących poszczególnych typów organów Państwa nie mogą wynikać inne lub zbliżone do określonych w art. 61 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji, obowiązki informacyjne wobec obywateli. Za taką ustawę ustrojową, z natury rzeczy nie może uchodzić analizowana UDIP.

Jeżeli chodzi o ustawy, do których może odsyłać art. 61 ust. 4 Konstytucji, to należy wskazać między innymi na art. 34 ustawy o finansach publicznych, który precyzuje, jakiego rodzaju informacje ze sfery finansów publicznych mające znamiona informacji o działalności poszczególnych podmiotów należących do sektora finansów publicznych, podlegają udostępnieniu do wiadomości publicznej w trybie i na zasadach określonych w tej ustawie, bądź w ustawach, do których się w niej odsyła.

Niezależnie od powyższego, zważywszy z jednej strony na nadużywanie, a z drugiej dyskredytowanie autorytetu Sądu Najwyższego w środkach masowego przekazu w kontekście wyroku SN z 8 listopada 2012 r., I CSK 190/12, w zestawieniu z informacją, że mimo tego wyroku Sąd Najwyższy nie udostępnia umów, których sam jest stroną, informując, że w całości, w formie zanonimizowanej ów wyrok jest dostępny pod adresem: www.sn.pl, wypada wskazać na rzeczywiste, a zarazem ograniczone znaczenie tego wyroku wyłącznie dla stron postępowania przed Sądem Najwyższym w określonej sprawie przed tym Sądem, a zarazem jedynie w kontekście fragmentów konkretnych umów, z których odmową udostępnienia

spotkał się podmiot zainteresowany pełną treścią tych umów. Wyrok SN z 08 listopada 2012 r. w sprawie sygn. akt I CSK 190/12 zapadł na tle następującego stanu faktycznego. Powód (osoba fizyczna) wniósł przeciwko określonej jednostce samorządu terytorialnego powództwo o udostępnienie informacji (w jego przekonaniu publicznej), w postaci imion i nazwisk osób fizycznych będących stronami umów zlecenia albo o dzieło zawartych z tą jednostką samorządu terytorialnego (w stanie prawnym obowiązującym do czasu nowelizacji UDIP dokonanej przez art. 1 pkt 9 ustawy z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o dostępie do informacji publicznej i niektórych innych ustaw, Dz. U. Nr 204, poz. 1195, właściwym do rozpoznania sprawy był sąd powszechny). Przyczyną wytoczenia powództwa była odmowa udostępnienia ww. informacji w trybie przepisów o dostępie do informacji publicznej. W toku tego postępowania najpierw poinformowano powoda o datach zawarcia umów, a po kolejnych pismach powoda udostępniono mu zestawienie umów zlecenia i umów o dzieło oraz kopie tych umów, z tym jednak, że w ich treści „ukryto” informacje dotyczące danych osobowych. Sąd Rejonowy oddalił powództwo. W wyniku rozpatrzenia apelacji powoda Sąd Okręgowy w Warszawie wyrokiem z dnia 4 listopada 2011 r. zmienił wyrok Sądu Rejonowego i nakazał pozwanemu Miastu udostępnienie powodowi informacji publicznej w postaci imion i nazwisk osób, z którymi pozwany zawarł cztery umowy zlecenia lub o dzieło.

„Pozwany wniósł skargę kasacyjną, w której zaskarżył wyrok Sądu Okręgowego w całości, zarzucając naruszenie prawa materialnego, mianowicie art. 5 ust. 2 UDIP, samodzielnie oraz w związku z art. 31 ust. 3, art. 47 i art. 61 ust. 3 Konstytucji, art. 23 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku o ochronie danych osobowych (jedn. tekst: Dz. U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926 ze zm.; dalej: „u.o.d.o.”) w związku z art. 6 ust. 1, art. 7 pkt 2 i art. 23 ust. 1 u.o.d.o. oraz w związku z art. 1 ust. 2 i art. 5 ust. 1 UDIP, a także naruszenie przepisów postępowania, mianowicie art. 328 § 2 w związku z art. 391 § 1 k.p.c.”

Skarga kasacyjna została oddalona wyrokiem z 8 listopada 2012 r. w sprawie I CSK 190/12. Sąd Najwyższy sprecyzował kluczowe zagadnienie sprawy w następujący sposób:

„Istotą sporu w niniejszej sprawie jest to, czy prawo dostępu do informacji publicznej obejmuje udostępnienie imion i nazwisk osób fizycznych, będących stronami umów zlecenia albo o dzieło zawartych z jednostką samorządu terytorialnego”.

Spór w tej materii powstał z tej przyczyny, że na rozważanej płaszczyźnie ścierają się dwie tendencje i konkurują ze sobą istotne wartości konstytucyjne wynikające z uregulowań służących zapewnieniu obywatelom dostępu do określonych typów informacji znajdujących się w zasobach władz publicznych, oraz, z drugiej strony, służących ochronie prawa do prywatności.

Kierując się tym przekonaniem, w dalszej części uzasadnienia wyroku w sprawie I CSK 190/12 Sąd Najwyższy nawiązał do przepisów ustaw szczególnych, konkretyzujących wyżej wymienione zasady konstytucyjne, to jest do przepisów art. 1 ust. 1 oraz art. 2 ust. 1 UDIP, do ograniczeń przewidzianych w art. 5 UDIP, w tym zwłaszcza



dotyczących prywatności osoby fizycznej (art. 5 ust. 2 UDIP), a następnie do przepisów art. 6, art. 7 ust. 2 oraz art. 23 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (j.t. Dz. U. z 2002, Nr 101, poz. 926). W tym kontekście SN uznał, że: „Bez wątpienia imię i nazwisko stanowią dane osobowe osoby fizycznej. Powstaje w związku z tym pytanie, czy należą one do zakresu prywatności osoby fizycznej w rozumieniu art. 5 ust. 2 UDIP. Dotychczasowe wypowiedzi Sądu Najwyższego w kwestii wzajemnego stosunku między prawem do ochrony danych osobowych i prawem do prywatności nie są jednoznaczne. Są one przy tym formułowane przede wszystkim z punktu widzenia ochrony dóbr osobistych (art. 23 i 24 k.c.)” (przyj. autorów).

W konkluzji ogólnych rozważań zawartych w uzasadnieniu analizowanego wyroku w sprawie I CSK 190/12 SN stwierdził:

„Trudno jest zatem jednoznacznie przesądzić, czy udostępnienie imienia i nazwiska osoby fizycznej przez jednostkę samorządu terytorialnego narusza jej prawo do prywatności. Problem ten może być rozstrzygnięty jedynie na tle konkretnych okoliczności danej sprawy”.

Takie brzmienie istotnego fragmentu uzasadnienia wyroku nie powinno być uznawane jako upoważniające do stanowczych i jednoznacznych twierdzeń, iż Sąd Najwyższy przesądził w wyroku w sprawie I CSK 190/12 o istnieniu generalnego obowiązku organów władzy publicznej udostępniania (wszystkich) umów prawa cywilnego, nawet tych, które zostały zawarte z podmiotami prywatnymi, czy umów prawa pracy.

W związku z formą i treścią rozstrzygnięcia zawartego w wyroku SN w sprawie I CSK 190/12, jak również w związku z brzmieniem uzasadnienia tego wyroku należy podnieść, co następuje:

1. Rozstrzygnięcie SN zostało zawarte w wyroku wydanym w wyniku rozpoznania skargi kasacyjnej wniesionej w jednostkowej sprawie. W niczym nie umniejszając rangi omawianego rozstrzygnięcia, w którym SN odniósł się do przedstawionej mu skargi kasacyjnej w jej granicach, trzeba jednak zauważyć, że w omawianej kwestii nie zapadła uchwała Sądu Najwyższego o walorze generalnym (a w danej konfiguracji proceduralnej nie mogła zapaść), która na płaszczyźnie szerszej niż okoliczności danej sprawy rozstrzygałaby ewentualne wątpliwości czy pytania przedstawione Sądowi Najwyższemu. Wyrok ten, aczkolwiek wiążący zgodnie z art. 365 § 1 k.p.c. nie tylko strony i sąd, który je wydał, lecz również inne sądy oraz inne organy państwowe i organy administracji publicznej, to jednak ma powagę rzeczy osądzonej tylko co do tego, co w związku z podstawą sporu stanowiło przedmiot rozstrzygnięcia, a ponadto tylko między tymi samymi stronami (art. 366 k.p.c.); nie korzysta on z rozszerzonej skuteczności.

2. Przede wszystkim jednak, nawet rozstrzygając konkretną sprawę i wypowiadając pogląd zawarty w uzasadnieniu (i tezie redakcyjnej) Sąd Najwyższy poczynił tyle zastrzeżeń i tak wyraźnie uczulił na konieczność uwzględniania każdorazowo szczególnych okoliczności sprawy, że wyprowadzanie z jego uzasadnienia jakichkolwiek, a zwłaszcza dalej idących uogólnień, należy uznać za jaskrawo sprzeczne

z wolą Sądu Najwyższego w składzie, który ten wyrok wydał, a tym samym, także, za naruszające autorytet tego Sądu.

3. Znamienne jest określenie przez SN istoty sporu w sprawie I CSK 190/12, co znalazło wyraz w uzasadnieniu wyroku kończącego tę sprawę: „Istotą sporu w niniejszej sprawie jest to, czy prawo dostępu do informacji publicznej obejmuje udostępnienie imion i nazwisk osób fizycznych, będących stronami umów zlecenia albo o dzieło zawartych z jednostką samorządu terytorialnego”.

Poza dyskusją jest natomiast, że SN będąc związany granicami określonej skargi kasacyjnej nie musiał się wypowiadać i nie wypowiadał się bezpośrednio na temat samej dopuszczalności udostępniania umów zlecenia lub o dzieło jako dokumentów w rozumieniu stosownych uregulowań prawnych, lecz jedynie na temat udostępnienia danych w postaci brzmienia imion i nazwisk określonych osób fizycznych w sytuacji, gdy podmiot zainteresowany (tu: powód) uzyskał już dostęp do umów jako takich tyle, że w formie zanonimizowanej przez wyłączenie z ich treści określonych danych osobowych w postaci brzmienia imion i nazwisk (przyszłych) wykonawców określonych umów zlecenia lub umów o dzieło.

Kierując się między innymi treścią, w danym wypadku stosowanego odpowiednio, art. 321 § 1 k.p.c., Sąd Najwyższy nie mógł udzielić ochrony prawnej stronie pozwanej (tu: określonej jednostce samorządu terytorialnego lub jej organowi) w zakresie, w którym takiej ochrony ta strona nie poszukiwała na drodze sądowej.

Oznacza to, że Sąd Najwyższy nie naruszając zasady równości stron postępowania cywilnego nie mógł uczynić przedmiotem swojego rozpoznania kwestii samej dopuszczalności domagania się przez „każdego” (w rozumieniu art. 2 ust. 1 u.d.i.p.) dostępu, w ramach uregulowań o dostępie do informacji publicznej, do treści umów prawa cywilnego, których stroną jest (był) jeden z podmiotów wymienionych w art. 4 ust. 1 lub ust. 2 UDIP. W konsekwencji Sąd Najwyższy w ramach określonej sprawy nie miał ani prawa, ani obowiązku wypowiedzania się w kwestii, czy umowy prawa cywilnego, jako takie, których jedną ze stron jest tego rodzaju podmiot, stanowią informację publiczną w rozumieniu art. 1 ust. 1 UDIP, a tym samym, czy w ogóle mogą stanowić przedmiot wniosków w rozumieniu art. 10 ust. 1 tej ustawy, a w konsekwencji również, czy brak właściwego, zdaniem osoby składającej tego rodzaju wnioski, jego rozpoznania mógł stanowić, w ówczesnym stanie prawnym, przedmiot powództwa do sądu powszechnego.

Podsumowanie

Zasadnicza dla omawianej kwestii pozostaje odpowiedź na pytanie o relacje między art. 51 a art. 61 Konstytucji.

Z jednej strony bowiem, w art. 51 ust. 2 i ust. 5 Konstytucji gwarantuje się każdemu dostęp do informacji o poszczególnych osobach, jakie znajdują się w zasobach władz publicznych, w tym także informacji, jakie mogą być uznawane za należące wyłącznie



lub także do sfery prywatności każdej z osób, w tym pełniących funkcje publiczne, ale jedynie w zakresie niezbędnym w demokratycznym państwie prawnym, zaznaczając, że zasady gromadzenia i udostępniania przez władze publiczne informacji tego rodzaju zostaną uregulowane w formie ustawy, a z drugiej strony – w art. 61 ust. 1 Konstytucji wskazuje się na istnienie po stronie osób pełniących funkcje publiczne obowiązku informowania o swej działalności publicznej, (lub/i na godzenie się przez te osoby na udzielenie o nich informacji określonego typu przez inne podmioty), zaznaczając w art. 31 ust. 3 oraz w art. 61 ust. 3 Konstytucji, że ograniczenie tego obowiązku (odpowiadającego mu prawa dostępu do informacji określonego typu) może nastąpić jedynie w formie ustawy ze względu na ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa, bez naruszania istoty powszechnego prawa dostępu do informacji tego rodzaju, o których mowa w art. 61 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji, z podkreśleniem w art. 61 ust. 4 Konstytucji, że tryb udostępniania takich informacji zostanie określony w ustawach, a w wypadku Sejmu i Senatu – w ich regulaminach.

Istotne dla realizacji praw określonych w art. 61 ust. 1 Konstytucji w odniesieniu do osób pełniących funkcje publiczne jest możliwie precyzyjne określenie w odpowiednich ustawach kręgu takich osób, także w kontekście zawężonej ochrony ich sfery prywatności, wynikającej między innymi z art. 5 ust. 2 i ust. 3 UDIP.

Nie mniej ważną kwestią jest, w szczególności w kontekście omówionego wyżej wyroku SN z 08 listopada 2012 r. w sprawie o sygn. I CSK 190/12, zagadnienie ewentualnej anonimizacji różnej natury dokumentów znajdujących się w zasobach władz publicznych, o ile one także podlegałyby udostępnieniu przez wszystkie władze publiczne, a nie tylko przez organy przedstawicielskie pochodzące z wyborów powszechnych, z mocy art. 61 ust. 2 Konstytucji. Szersze obowiązki informacyjne takich organów przedstawicielskich mogą być uzasadnione faktem, że realizujący zwierzchnią władzę Naród także przez swoich przedstawicieli (por. art. 4 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji) powinien dysponować bliższymi informacjami nie tylko o działalności owych przedstawicieli, ale również o nich samych, o ile pozostają one w związku z ich działalnością publiczną.

W świetle art. 51 ust. 5 i art. 61 ust. 3 i ust. 4 Konstytucji można przyjmować, że kwestie zakresu, zasad i form anonimizacji dokumentów pozostających w dyspozycji władz publicznych, w szczególności z punktu widzenia ochrony danych osobowych, niezależnie od stopnia ochrony pewnych informacji gwarantowanej uregulowaniami szczególnymi, powinny stać się przedmiotem bezpośrednich i klarownych unormowań zawartych w ustawach, a w wypadku Sejmu i Senatu – ewentualnie w ich regulaminach. Dotychczasowy brak regulacji tego rodzaju czyni istniejącą i rozpowszechnioną praktykę anonimizacji różnej natury dokumentów pod kątem ich publicznego udostępnienia, w tym opartą niekiedy na aktach tzw. prawa wewnętrznego, wysoce dyskusyjną, a zarazem narażoną na publiczną krytykę.

(Także w powyższym kontekście, za wymagające dalszej analizy należy uznać nie tylko relacje między UDIP – a w tym zwłaszcza między jej art. 5 ust. 2 i ust. 3 – a ustawą o ochronie danych osobowych.)

Podsumowując należy raz jeszcze stwierdzić, że Konstytucja nie kreuje po stronie „każdego” prawa dostępu do wszelkich informacji znajdujących się w zasobach podmiotów uczestniczących w realizacji władzy publicznej, a także innych podmiotów wymienionych w jej art. 61 ust. 1 zdaniu 2, w tym ostatnim wypadku, o ile uczestniczą w sprawowaniu władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa, a jedynie dostęp do pewnych typów informacji, znajdujących się w posiadaniu tych podmiotów, i to z ograniczeniami wynikającymi nie tylko z ustaw zwykłych, ale i bezpośrednio z licznych unormowań samej Konstytucji.

Kończąc, należy wyrazić przekonanie, że usunięciu niektórych dylematów związanych z omawianą problematyką powinno służyć rozpoznanie wniosku Pierwszego Prezesa SN, jaki został zarejestrowany w Trybunale Konstytucyjnym RP pod sygn. K 58/13. Pełny tekst tego wniosku wraz z wykazem załączników przy nim złożonych, a także z samymi załącznikami, (tymi ostatnimi w wersji zanonimizowanej) zostaje udostępniony na stronie internetowej Sądu Najwyższego pod adresem: www.sn.pl (w zakładce: Aktualności – Aktualności).

Streszczenie

W wystąpieniu przedstawiono stanowisko Autorów w odniesieniu do ochrony prywatności osób w szerokim kontekście norm Konstytucji RP. W tekście wykorzystano stanowisko prezentowane w piśmie procesowym Sądu Najwyższego – Pierwszego Prezesa SN do NSA w sprawie o sygn. I OSK 1741/13, stanowiącym załącznik do wniosku Pierwszego Prezesa SN z 4.11.2013 r., zarejestrowanego w Trybunale Konstytucyjnym RP pod sygn. K 58/13, a także fragmenty przedmiotowego wniosku do Trybunału Konstytucyjnego.

Słowa kluczowe: informacja publiczna, prywatność, osoby pełniące funkcje publiczne

Abstract

The article presents the Authors' point of view on the legal protection of privacy in a broad context of the constitutional order. The text is based on the opinion presented in the pleading of the Supreme Court – the First President of the Supreme Court in the administrative case ref. I OSK 1741/13. The pleading has been enclosed to the motion of the First President of the Supreme Court deposited on November 4, 2013 at the Constitutional Tribunal (ref. K 58/13), the latter also constituting a basis for the article.

Keywords: public information, privacy, person exercising public function

Czy reforma europejskiego prawa ochrony danych osobowych pomoże w rozstrzygnięciu kolizji tego prawa z prawem do informacji?

Publiczny charakter informacji wynika z faktu, że dotyczy ona „spraw publicznych”, a nie z tego, że jest ona publicznie dostępna. Odnosi się zarówno do sfery publicznej – jako informacja o działaniu organów umocowanych do władczego decydowania o prawach i obowiązkach w danej strukturze politycznej oraz sfery prywatnej, ale tylko wówczas, gdy podmioty prywatne realizują funkcje publiczne¹. Faktyczną wartość ma dostęp do takiej informacji publicznej, która w poszukiwanym zakresie jest pełna oraz prawdziwa, tj. weryfikowalna i wykazująca cechy obiektywności. W przeciwnym wypadku może stanowić dezinformację. Wszelkie ograniczenia dostępu do informacji publicznej mogą rodzić takie ryzyka. Jednym z głównych ograniczeń jest prawo do prywatności, którego stosowanie jednak pozwala na odmowę dostępu do informacji w oparciu o nieprecyzyjne kryteria. W związku z reformą europejskiego prawa ochrony danych osobowych pojawiły się pytania o planowane rozwiązania, a w szczególności o to, czy stanowiąc wyjątek od zasady dostępu do informacji z jednej strony wystarczająco zabezpieczają ochronę danych osobowych, z drugiej – nie powodują nieuzasadnionego zawężenia tego dostępu. Czy wynik tej reformy pomoże w omawianym zakresie w rozstrzygnięciu dotychczasowych kolizji pomiędzy uregulowaniami tej samej rangi? Trzeba również zadać pytanie o ewentualne nowe elementy pomagające w rozwiązywaniu sprzeczności pomiędzy tymi prawami.

¹ W niniejszym opracowaniu nie będę odnosił się do pojęcia informacji publicznej. Na temat definiowania informacji publicznej zob. np. Wyrok NSA z 18.05.2011 r., I OSK 198/11; z 17.06.2011 r., I OSK 490/11; z 9.11.2011 r., I OSK 1372/11; z 1.12.2011 r., I OSK 1550/11; zob. M. Jaśkowska, *Pojęcie informacji publicznej i jej rodzaje*, Kwartalnik Prawa Publicznego Nr 3 z 2012 r. s. 59 i n. i omawiane tam orzecznictwo; M. Jaśkowska, *Dostęp do informacji publicznej w świetle orzecznictwa NSA*, Toruń 2002; M. Chmaj, M. Bidziński, P. Szustakiewicz, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2010; H. Izdebski, *Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej*, Komentarz (w:) H. Izdebski (red.) *Dostęp do informacji publicznej. Wdrażanie ustawy*, Warszawa 2001; M. Jabłoński, K. Wygoda, *Dostęp do informacji publicznej i jego granice*, Wrocław 2001; B. Dolnicki, R. Cybulska, *Realizacja zasady jawności i dostępu do informacji publicznej w samorządzie terytorialnym*, (w:) *Korupcja i antykorupcja – wybrane zagadnienia*, J. Kosiński, K. Krak (red.), Szczytno 2011, s. 165 i n.; T. Aleksandrowicz, *Komentarz do ustawy o dostępie do informacji publicznej*, Warszawa 2002. T. Gardocka (red.), *Obywatelskie prawo do informacji*, Warszawa 2008; T. Górznińska, *Prawo do informacji i zasada jawności administracyjnej*, Kraków 1999; I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2012.

W ramach Unii Europejskiej możemy mówić o dwóch grupach informacji publicznych: o które możemy się ubiegać w oparciu o unijne prawo dostępu do informacji oraz na podstawie prawa krajowego. Przy czym w pierwszym przypadku mówimy wyłącznie o informacjach dotyczących działań władz publicznych UE, opierając się o zakres kompetencji tych organów (powierzonych tym organom w przepisach unijnych). W dalszej części artykułu rozważania będą przebiegały dwutorowo, a jako przykład prawa krajowego przyjmę prawo polskie. Jednocześnie założyłem, że uwzględnienie tych dwóch grup informacji publicznych pozwoli uwypuklić wspólne zastrzeżenia i wątpliwości co do ograniczeń prawa do informacji.

Unia Europejska nie objęła zakresem swej regulacji zasad dostępu do informacji o charakterze publicznym w krajach członkowskich. Wyjątek stanowi jedynie unormowanie dostępu do informacji o środowisku. Podstawowymi dokumentami w tym zakresie są: Dyrektywa 2003/4/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 28.01.2003 r. w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska i uchylająca dyrektywę Rady 90/313/EWG (Dz. Urz. UE L 41/26) oraz Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz w dostępie do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska (Dz. Urz. UE L 124/4).

W Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej w art. 42 sformułowane zostały podstawy prawa dostępu do dokumentów². Realizując zasadę przejrzystości, Unia zapewnia swoim obywatelom prawo dostępu do dokumentów. Kwestie podstawowe reguluje również artykuł 15 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dawny art. 255 Traktatu Ustanawiającego Wspólnotę Europejską), stanowiący, iż każdy obywatel Unii i każda osoba fizyczna lub prawna mająca miejsce zamieszkania lub siedzibę statutową w Państwie Członkowskim ma prawo dostępu do dokumentów instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii, niezależnie od ich formy. Prawo to jednak nie ma charakteru bezwzględnego i podlega ograniczeniom. Podstawowym aktem unijnego prawa pochodnego gwarantującym prawo do informacji o działaniach władz publicznych UE jest rozporządzenie Nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z 30.05.2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji (Dz. Urz. L 2001, 145/43 ze sprostow.), dalej rozporządzenie 1049/2001. Akt ten utożsamia informację publiczną z dokumentem. Aktem prawnym, którego celem jest zapewnienie zarówno efektywnej zgodności z regułami rządzącymi ochroną podstawowych praw i wolności osób fizycznych oraz swobodnego przepływu danych osobowych między Państwami Członkowskimi a instytucjami i organami wspólnotowymi, jak i między instytucjami i organami wspólnotowymi do celów związanych z wykorzystaniem ich kompetencji jest rozporządzenie Nr 45/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z 18.12.2000 r. o ochronie osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych

² Szerzej na temat dostępu do informacji w UE zob. np. D. Adamski, *Prawo do informacji o działaniach władz publicznych w Unii Europejskiej*, Warszawa 2011; E. Jarzęcka-Siwik, *Prawo do informacji i jego ograniczenia w porządku prawnym Unii Europejskiej*, KP 2004, nr 3, s. 18-33; N. Diamandouros, *Openness and Access to Documents*, *European State Aid Law Quarterly* 2008, nr 4.



osobowych przez instytucje i organy wspólnotowe i o swobodnym przepływie takich danych (Dz. Urz. L 2001 8/1), dalej rozporządzenie 45/2001.³

Analizując rozwiązania europejskie, poza unijnymi, zasygnalizuję również propozycje Rady Europy mające na celu wspieranie reformy prawa dostępu do informacji w krajach członkowskich Rady Europy, w których problem ten nie został uregulowany (np. Hiszpania) bądź został uregulowany w znacząco odmienny sposób. Dla osiągnięcia harmonizacji przepisów prawa w tym zakresie, a także stosowania wspólnych minimalnych standardów, prowadzących do wyeliminowania wszelkich form korupcji, niewłaściwego zarządzania oraz wzmocnienia legitymacji władzy publicznej przyjęto w Tromsø Konwencję. Jest ona pierwszym na świecie międzynarodowym traktatem regulującym kwestie dostępu do dokumentów urzędowych. Została przyjęta przez Radę Europy w dniu 27 listopada 2008 r., a otwarta do podpisu w dniu 18 czerwca 2009 roku⁴. Wyznacza ona minimalne standardy, do których powinni się dostosować członkowie Rady Europy. Zdefiniowane zostało w niej prawo żądania „oficjalnych dokumentów” rozumianych jako wszystkie dokumenty, w dowolnej formie, posiadane przez organy administracji publicznej (władzę publiczną). Zgodnie z art. 4 Konwencji prawo to może być wykonywane przez wszystkich mających interes faktyczny, bez konieczności wykazywania interesu prawnego⁵. Konwencja wyznaczając minimalne standardy, nie ogranicza sygnatariuszy, którzy mogą wprowadzić wyższe od przewidzianych w niej standardy⁶.

Ze względu na bogatą literaturę przedmiotu odnośnie relacji między uregulowaniami w zakresie dostępu do informacji publicznej a uregulowaniami służącymi ochronie sfery prywatności, w przypadku części zagadnień ograniczę się jedynie do ich zasygnalizowania. W szczególności chodzi o odniesienie do art. 8 Europejskiej Karty Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (dalej EKPC) i jego odpowiedników w Konstytucji RP, w tym zwłaszcza art. 47 i 51, jak również unormowań art. 10 EKPC oraz jej odpowiedników zawartych w szczególności w art. 54 i 61 Konstytucji RP⁷.

Niezależnie od różnych ujęć (węższych lub szerszych) reprezentowanych w literaturze przedmiotu, przyjmuje się, że prawo do informacji jest ściśle powiązane z ideą przejrzystości

³ Rozporządzenie ma zastosowanie do przetwarzania danych osobowych przez wszystkie instytucje i organy wspólnotowe, o ile takie przetwarzanie jest przeprowadzane podczas wykonywania czynności całkowicie lub częściowo podlegających prawu wspólnotowemu. Reguluje ogólne zasady legalności przetwarzania danych osobowych, prawa osoby, której dane dotyczą, oraz powołuje urząd Europejskiego Rzecznika Ochrony Danych.

⁴ 12 krajów europejskich podpisało pierwszą międzynarodową Konwencję o Dostępie do Dokumentów. Oficjalny tekst dostępny na stronie: <http://www.freedominfo.org/2009/06/12-european-countries-sign-first-international-convention-on-access-to-official-documents/>.

⁵ Tekst konwencji dostępny na stronie Rady Europy, zob. <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/205.htm>.

⁶ Zgodnie z oficjalnym oświadczeniem Ministerstwa Sprawiedliwości Wielkiej Brytanii, *Ustawodawstwo brytyjskie zapewnia swobodę dostępu do informacji jako jedno z najbardziej otwartych na świecie*, zob.: <http://www.access-info.org/>.

⁷ Por. L. Garlicki (w:) L. Garlicki (red.), *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*, Warszawa 2011, t. I, zob. *Komentarz do art. 8 i art. 10* i wskazaną tam literaturę.

stości (jawności) działania władzy publicznej⁸. Szczególnie wynikające z niej procedury i uprawnienia są instrumentalne w stosunku do prawa do informacji i mogą wspomagać uzyskanie jakościowo prawidłowej (w tym sformułowanej w sposób zrozumiały) informacji.

Zgodnie z ustaleniami Trybunału Sprawiedliwości, zarówno w oparciu o wykładnię systemową, jak i zasadę proporcjonalności powinny być stosowane zawężające interpretacje wyjątków dla zapewnienia właściwej realizacji podstawowego celu, jakim jest „możliwie najszerszy dostęp do dokumentów”⁹. Wyjątki od zasady dostępu do dokumentów mają dwojaki charakter: obligatoryjny i fakultatywny¹⁰. Zgodnie z art. 4 ust.1 rozporządzenia 1049/2001 statuującym wyjątki obligatoryjne, przy zaistnieniu których nie są analizowane argumenty przemawiające za ujawnieniem dokumentu ani porównywanie ich z wartościami przemawiającymi za poufnością. Są to ograniczenia ze względu na interes publiczny (1.a) oraz interes prywatny (1.b): „1. Instytucja odmówi 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”.

W rozważaniach nad odmową dostępu do informacji ze względu na prywatność i integralność oraz ochronę danych osobowych podstawowe pytanie dotyczy punktu równowagi pomiędzy przejrzystością działań władz publicznych a ochroną danych osobowych.

Czy rozporządzenie 45/2001 należy traktować jako *lex specialis* w stosunku do dostępu do informacji publicznej i w przypadku konfliktu jego postanowienia wyłączają to ostatnie prawo, na co wskazuje np. ust. 11 preambuły rozporządzenia 45/2001? W tym przypadku należałoby rozstrzygnąć sprzeczność, czy wnioskodawca powinien uzasadniać wnioski o dostęp (czemu literalnie zaprzecza art. 6 ust. 1. rozporządzenia 1049/2001), wskazując cel, dla którego mają być ujawniane dane osobowe. Wówczas byłoby to poddane ocenie instytucji – czy zachodzi przesłanka ujawniania dla celów określonych w art. 8 rozporządzenia 45/2001. Przeczyłoby to jednocześnie podstawowemu celowi rozporządzenia 1049/2001 – najszerszego możliwego dostępu do dokumentów urzędowych posiadanych przez instytucje. W sprawie T-194/04, *Bavarian Lager p. Komisji*, Sąd I instancji stwierdził, że „(...) zobowiązanie prawne do udostępnienia dokumentu

⁸ P. Birkinshaw, *Freedom of information and Openness: Fundamental Human Rights?*, s. 58 Admin.L.Rev. (2006), s. 189. Wskazuje się tam, że przejrzystość obejmuje także prowadzenie spraw otwarcie lub pod kontrolą publiczną. Zob. np. D. Curtin, *Executive Power of the European*, Oxford-Nowy York 2009, s. 205, który wskazuje, iż koncepcja przejrzystości obejmuje w każdym przypadku dostępność i widoczność informacji. Na prawo do brania udziału przez jednostki w procesie decyzyjnym, w tym istnienia procedur konsultacji projektów rozstrzygnięć oraz zrozumiałości procedur podejmowania decyzji – jako ważnych elementów idei przejrzystości zwracał uwagę pod koniec XX w. A. Tomkins, *Transparency and the Emergence of a European Administrative Law*, 19 Y.E.L. (1999, 2000), s. 219, 220.

⁹ Sprawa T-105/95, *WWF UK p. Komisji* (1997), §56; sprawa T-14/98, *Hautala p. Radzie* (1999)§85 cyt. za D. Adamski, *Prawo do informacji...*, s. 111.

¹⁰ Lista wyjątków fakultatywnych zgodnie z art.4 ust.2 rozporządzenia stanowi: „2. Instytucje odmówią dostępu do dokumentu, jeśli ujawnienie go naruszyłoby ochronę:

- interesów handlowych osoby fizycznej lub prawnej, w tym własności intelektualnej,
- postępowania sądowego lub porady prawnej
- celu kontroli, śledztwa czy audytu, chyba że za ujawnieniem przemawia interes publiczny”.



samo w sobie uzasadnia dopuszczalność przetwarzania danych osobowych i wyklucza zastosowanie restrykcyjnych reguł dotyczących uzasadnienia wniosku o dostęp do nich”. Jednocześnie sąd dopuścił ocenę stopnia naruszenia prawa do prywatności i integralności, wskazując, że wyjątek dotyczący poszanowania tego prawa odnosi się jedynie do tych danych, które mogą naruszyć to prawo w sposób „konkretny i rzeczywisty” (a więc nie ogólny)¹¹. Interesującą propozycję rozwiązania ułatwiającego stwierdzenie, który akt prawny powinien mieć pierwszeństwo i w odniesieniu do jakich dokumentów zgłosiła Rzecznik generalna Sharpston do sprawy C-28/08 P Komisja p. Bavarian Lager. Podzieliła wnioski o ujawnienie dokumentów na dwie kategorie. Pierwsza „dotyczy zwykłych dokumentów, które zawierają incydentalną wzmiankę o danych osobowych”. Druga „dotyczy dokumentów zawierających co do zasady dużą ilość danych osobowych, tak jak np. wykaz osób wraz z ich charakterystyką”. W pierwszym przypadku pierwszeństwo miałyby reguły rozporządzenia 1049/2001, a w drugim rozporządzenia 45/2001¹². TS nie opowiedział się jednak za tą propozycją, przyjmując, że przy wniosku o udostępnienie informacji w oparciu o rozporządzenie 1049/2001, mającym na celu uzyskanie danych osobowych powinny być uwzględniane przepisy rozporządzenia 45/2001.¹³ Nie pozwoliło to jednak na uszczegółowienie wskazań co do standardu kontroli minimalnej dokonywanej przez instytucję. Z drugiej jednak strony nie potwierdziło to autonomii decyzyjnej instytucji (za czym opowiadała się w omawianym przypadku Komisja Europejska). Akt regulujący zasady dostępu do informacji określa wartości chronione, które uzasadniają ograniczenie tego dostępu przy jednoczesnej konieczności wagi konsekwencji zastosowania w konkretnym przypadku. Dokonania oceny czy korzyści z ujawnienia informacji przeważają nad negatywnymi skutkami ograniczeń i zachowaniem zasady proporcjonalnej ochrony.

Dla oceny zasadności ograniczenia prawa do informacji najszersze zastosowanie znajdują obecnie testy: szkody (harm test) oraz „ważenia interesów” (balancing of interests). W przypadku testu szkody instytucja ujawniająca, w przypadku gdyby ujawnienie naruszyło chociaż jedną z wartości wskazanych w prawie, dokonuje utajnienia informacji. Jeśli interes publiczny w ujawnieniu informacji przeważa nad chronionymi interesami pomimo wyniku testu szkody informacja będzie jawna (test ważenia interesów)¹⁴. Ocena instytucji ujawniającej będąca wynikiem powyższych testów powinna być poddana dodatkowej kontroli niezależnego organu¹⁵.

¹¹ D. Adamski, *Prawo do informacji...*, s. 170-171. Powoływana przez autora sprawa T-194/04, Bavarian Lager p. Komisji (2007) § 106-107 oraz § 117, dostępna pod adresem: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62004A0194:EN:HTML>.

¹² Cyt. za D. Szostek *Prawo do informacji...*, s. 175; sprawa C-28/08 P Komisja p. Bavarian Lager (2010) § 159, §190-191.

¹³ D. Adamski, *Prawo do informacji...*, s. 176; por. sprawy: T-121/05 Borax I oraz T-166/05 Borax II (2009).

¹⁴ Explanatory Report – Council of Europe Convention on Access to Official Documents, str.7, dostępny pod adresem: <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Reports/Html/205.htm>; zob. także np. P. Keller, *European and International Media Law: Liberal Democracy, Trade, and the New media*, Oxford 2011, s. 297-298.

¹⁵ Szerzej B. Fischer, A. Piskorz-Ryń, *Organ do spraw dostępu do informacji o charakterze publicznym* (w:) G. Sibiga (red.), *Podstawowe problemy prawa do informacji w świetle prawa i standardów międzynarodowych, europejskich i wybranych państw Unii Europejskiej*, CH Beck 2014; por. *Ekspertyza prawna. Rozwiązania mogące stanowić podstawę do zmian przepisów regulujących zasady dostępu do informacji publicznej i jej ponownego wykorzystywania*, INP PAN, 19.07.2013 r.; dokument dostępny na stronie: mac.gov.pl/wp-content/uploads/2013/09/INP_ekspertyza.pdf, s. 25.

W kontekście wymagań międzynarodowych i europejskich ochronę danych osobowych postrzegać można jako wyjątek umożliwiający władzom publicznym nieujawnianie informacji stronom trzecim. Rozwiązania w krajach członkowskich różnią się zasadniczo zakresem, w jakim prawo dostępu do danych osobowych może podlegać przepisom dotyczącym powszechnego prawa dostępu do informacji publicznej i jego ograniczeń¹⁶. Faktycznym ułatwieniem dostępu w poszczególnych krajach członkowskich (także w Polsce), jest możliwość domagania się informacji przetworzonej – a więc nie jest konieczna (aczkolwiek wskazana) precyzyjność wniosku, tak jak ma to miejsce przy realizacji prawa dostępu do informacji o działaniach władz UE¹⁷. W przypadku braku oczekiwanej przez występującego z wnioskiem informacji – czy to w postaci nie zidentyfikowanego (w szczególności nie istniejącego dokumentu czy też nieprecyzyjnie określonego) – w Polsce traktowane jest jako wnioskowanie o informację przetworzoną¹⁸. Należy jednak mieć na względzie, że będzie wówczas badana szczególna istotność dla interesu publicznego takiej informacji.

W odniesieniu do rozwiązań polskich kategorie ograniczeń dostępu do informacji publicznej zostały wskazane w art. 5 UDIP. W ustawie tej mamy do czynienia z przesłankami formalnymi, tzn. zawarto w niej odesłanie do zasad określonych w innych ustawach. Są nimi:

- a) informacje niejawne,
- b) inne ustawowo chronione tajemnice,
- c) tajemnica przedsiębiorcy¹⁹,
- d) prywatność osoby fizycznej.

To ostatnie ograniczenie nie dotyczy informacji o osobach pełniących funkcje publiczne, mających związek z pełnieniem tych funkcji, w tym o warunkach powierzenia i wykonywania²⁰.

¹⁶ Por. J. Tallineau, *Europejskie standardy dostępu do informacji publicznej*; opinia dostępna pod adresem: http://polskawue.gov.pl/files/Dokumenty/Publikacje_o_UE/Analizy_i_ekspertyzy_prawne/039_Dostep_do_informacji_publicznej.pdf.

¹⁷ Por. M. Jabłoński, K. Wygoda, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Wrocław 2002, s. 32 i wskazana tam literatura.

¹⁸ Prawo dostępu do dokumentów urzędowych w UE uzupełniane jest obowiązkami władz do pomocy występującemu o informację w identyfikacji oczekiwanego dokumentu lub dokumentów oraz do prowadzenia rejestrów dokumentów urzędowych. D. Adamski, *Prawo do informacji...*, s. 3.

¹⁹ Dla wyznaczenia zakresu tajemnicy przedsiębiorcy posłużono się definicją legalną „tajemnicy przedsiębiorstwa” zawartą w art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. 2003 nr 153 poz. 1503); zob. np. M. Bidziński, M. Chmaj, P. Szustakiewicz, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2010, str. 70 i n.

²⁰ Odrębne poważne wątpliwości z określeniem jej zakresu podmiotowego budzi brak zdefiniowania terminu „osoba pełniąca funkcje publiczne”; w UDIP nie ma zresztą legalnej definicji tego pojęcia (podobnie jak pojęcia „organ władzy publicznej”), jak również w innych ustawach. Podejmowane próby zdefiniowania w orzecznictwie (w tym Trybunału Konstytucyjnego) pozostawiają nadal wątpliwości. Przykładowo w wyroku z dnia 20.03.2006 r., K 17/05, OTK – A 2006 nr 3, poz. 30 Trybunał Konstytucyjny podjął próbę wskazania ogólnych cech przesądzających o sprawowaniu przez określony podmiot funkcji publicznej, uznając, „(...) że chodzi o takie stanowiska i funkcje, których sprawowanie jest równoznaczne z podejmowaniem działań wpływających bezpośrednio na sytuację prawną innych osób lub łączy się co najmniej z przygotowaniem decyzji dotyczących innych podmiotów. Spod zakresu funkcji publicznej wykluczone są zatem takie stanowiska, choćby pełnione w ramach organów władzy publicznej, które mają charakter usługowy i techniczny”.



W odniesieniu do kolizji ustaw wskazanie w tym zakresie zawiera w UDIP norma kolizyjna z art. 1 ust. 2, określająca relacje tej ustawy w stosunku do innych ustaw regulujących dostęp do informacji publicznej²¹. Na temat relacji między ustawą o ochronie danych osobowych a ustawą o dostępie do informacji publicznej wielokrotnie wypowiadały się sądy. Zdaniem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie (II SA/Wa 2016/05; WSA 13 czerwca 2006 roku) ustawa o ochronie danych osobowych w przypadku, gdy w treści informacji publicznej są zawarte dane osobowe, jest *lex specialis* w stosunku do ustawy o dostępie do informacji publicznej. „Zawarte w art. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej sformułowanie <<nie naruszają>>, należy rozumieć, że przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej nie mogą naruszać i winny uwzględniać ograniczenia przetwarzania danych wynikające z *lex specialis* – ustawy o ochronie danych osobowych”. Zastosowanie zasady *lex specialis derogat legi generali*, wskazuje w przypadku kolizji z UDIP na pierwszeństwo UODO, co w konsekwencji powodowałoby, że obowiązek udostępnienia informacji publicznej nie mógłby być egzekwowany. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 5 marca 2013 r. (sygn. I OSK 2872/12) zwrócił jednak uwagę na to, że co prawda przy rozstrzygnięciu o udostępnieniu określonej informacji publicznej należy mieć na względzie, że w myśl art. 1 ust. 2 i art. 5 ust. 1 UDIP przepisy innych ustaw, w tym UODO zawierają unormowania ograniczające prawo do informacji publicznej, lecz nie oznacza to, że przepisy UODO mają charakter szczególny w stosunku do UDIP, a w konsekwencji, że przysługuje im pierwszeństwo. Ponadto NSA zwrócił uwagę, że obie ustawy (UDIP i UODO) stanowią równorzędne akty prawne i w każdej sprawie konieczne staje się wyważenie możliwości realizacji prawa do informacji publicznej, w sytuacji, gdy w tej informacji zawarte są jednocześnie dane osobowe. Z przepisów tych ustaw nie można wyprowadzić generalnego zakazu udostępnienia informacji publicznej, w treści której znajdują się określone dane osobowe. Jednocześnie brak też takiej regulacji, która byłaby podstawą legalizującą co do zasady uzyskania dostępu do danych osobowych w ramach realizowanego prawa do informacji publicznej.

Prawo do informacji publicznej wyrażone w art. 61 Konstytucji RP stanowi jeden z elementów sprawowania przez Naród zwierzchniej władzy w Rzeczypospolitej Polskiej (art. 4 Konstytucji RP). Prawo to podlega ograniczeniu na warunkach określonych w art. 61 ust. 3. Dopuszczalne ograniczenie wskazanego prawa może nastąpić wyłącznie ze względu na określone w ustawach dobra, tj. „ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa”. Ponadto powinien być uwzględniony art. 31

²¹ Art. 5 UODO zawiera normę nakazującą w procesie kolizji pomiędzy przepisami ustaw, które odnoszą się do przetwarzania danych osobowych, rozstrzyganie na korzyść przepisów przewidujących dalej idącą ich ochronę, aniżeli wynikająca z UODO. Jak zwraca się uwagę w literaturze przedmiotu, norma ta odbiega od ustalonych reguł kolizyjnych i wprowadza w wielu przypadkach niejasność interpretacyjną. Zob. J. Barta, P. Fajgielski, R. Markiewicz, Ochrona danych osobowych. Komentarz, uwagi do art. 5 pkt. 3; zob. D. Adamski, O ochronie danych w telekomunikacji, „Prawo Mediów Elektronicznych” 6/2007, „Dodatek do „Monitora Prawniczego” 4/2007; poczynione tam uwagi odnoszą się do regulacji sektorowych.

ust. 3 Konstytucji, który łącznie z art. 61 ust. 3 tworzą mechanizm proporcjonalności potrzebny dla zawężenia prawa do informacji²². Trybunał Konstytucyjny wskazał, że w sytuacji zderzenia, konfliktu dwóch wartości: obywatelskiego prawa do informacji i prawa do prywatności, nie można bezwzględnie przyznawać priorytetu temu pierwszemu kosztem całkowitego zanegowania ochrony sfery życia prywatnego. Nie można bowiem gwarantować obywatelom dostępu do informacji za wszelką cenę²³. Trybunał Konstytucyjny wskazał na sposób rozstrzygania konfliktu w oparciu o zasadę proporcjonalności, podkreślając, że mechanizm i konstrukcja proporcjonalności opiera się na założeniu ważenia pozostających w konflikcie dóbr, wyraźnym określeniu granic niezbędności ingerencji w sferę chronionego prawa oraz na wyznaczaniu zakresu zakazu takiej ingerencji. Trybunał Konstytucyjny, w przypadku konfliktu praw wskazał na zasadnicze znaczenie „(...) preferencji aksjologicznych, które mogą być dekodowane na podstawie analizy wartości uznawanych za kierunkowe czy naczelną na poziomie zasad ogólnych Konstytucji”. Wynik rozstrzygnięcia konfliktu zasad nie może w żadnym wypadku prowadzić do całkowitej eliminacji jednego z praw pozostających w konflikcie²⁴. W literaturze przedmiotu zwrócono również uwagę, że przy ważeniu postrzeganych jako pozostające w kolizji wartości konstytucyjnych wykorzystywane powinny być uregulowania proceduralne (odsyła do nich art. 51 ust. 5 i art. 61 ust. 4), których, jak zauważa G. Sibiga jest niedostatek lub w konkretnym przypadku są one dla siebie konkurencyjne, co może prowadzić w konsekwencji do odmiennych rozstrzygnięć²⁵.

Przed przedłożeniem w dniu 15 stycznia 2012 roku wniosku – Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i swobodnym przepływem takich danych (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (COM(2012) 11 final, cyt. dalej: ogól-

²² Por. B. Fischer, W. Świerczyńska-Głownia, *Dostęp do informacji ustawowo chronionych, zarządzanie informacją*, Kraków 2006, s. 14 i n. Zgodnie z wyrokiem WSA w Warszawie, II SAB/Wa 466/12 (LEX nr 1292294). „Punktem odniesienia oceny wyznaczającej granice dopuszczalnej ingerencji w sferę życia prywatnego (w świetle art. 31 ust. 3 i art. 61 ust. 3 Konstytucji) jest taka treść konstytucyjnego prawa do informacji, które zgodnie z przyjmowanymi standardami rozumiane jest szerzej – jako odnoszące się również do informacji ze sfery życia prywatnego osób pełniących funkcje publiczne, o ile mają one związek z działalnością publiczną”.

²³ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 19.06.2002 r., K 11/02, OTK-A 2002, nr 4, poz. 43. W przypadku ochrony danych osobowych zawartych w informacjach publicznych możemy mieć do czynienia np. nie tylko z danymi osób pełniących funkcje publiczne, ale również osób trzecich, w tym osób bliskich dla osób pełniących funkcje publiczne. W przypadku osób pełniących funkcje publiczne węższy zakres granicy chronionej prawnie prywatności znajduje co do zasady usprawiedliwienie w konieczności zapewnienia jawności i dostępności informacji o funkcjonowaniu instytucji publicznych. Należy jednak brać pod uwagę, aby nie zostały przekroczone granice, które wynikają z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Takim przekroczeniem może być rozszerzenie zakresu zobowiązanych o osoby, które nie pełnią funkcji publicznych, co nie byłoby już uzasadnionym ograniczeniem prawa do prywatności; por. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 13.07. 2004 r., K 20/03, OTK-A 2004, nr 7, poz. 63; por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20.03.2006 r., K 17/05, OTK –A 2006 nr 3, poz. 30.

²⁴ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20.03.2006 r., K 17/05, OTK –A 2006 nr 3, poz. 30.

²⁵ G. Sibiga, *Komplementarność czy kolizja? Prawna ochrona danych osobowych a dostęp do informacji publicznej oraz informacji o środowisku i jego ochronie*, (w:) P. Fajgielski (red.), *Ochrona danych osobowych w Polsce z perspektywy dziesięciolecia*, Lublin 2008, s. 155; zob. również wcześniejsze uwagi autora na temat relacji informacji publicznej i ochrony danych osobowych, np. G. Sibiga, *Dostęp do informacji publicznej a prawa do prywatności jednostki i ochrony jej danych osobowych*, „Samorząd Terytorialny” 2003, nr 11.



ne rozporządzenie) zapowiadano wprowadzenie w jednym dokumencie mechanizmów pozwalających pogodzić konflikty pomiędzy sprzecznymi (potencjalnie konkurującymi ze sobą) dobrami prawnymi²⁶. „Przejrzystość stanowi jeden z podstawowych warunków sprawowania przez osoby fizyczne kontroli nad ich danymi i zagwarantowania skutecznej ochrony danych osobowych. Dlatego zasadnicze znaczenie ma, by administratorzy danych odpowiednio i wyraźnie oraz w przejrzysty sposób informowali osoby fizyczne o tym, w jaki sposób i przez kogo ich dane są gromadzone i przetwarzane, z jakiego powodu oraz na jak długo, jak również jakie przysługują im prawa, gdyby chcieli uzyskać dostęp do swoich danych, poprawić je lub usunąć. Właściwe przepisy dotyczące informacji, których należy udzielić osobom, których dane dotyczą, są niewystarczające”. „Podstawowymi elementami przejrzystości są wymogi, by informacje były łatwo dostępne i zrozumiałe, oraz by napisano je jasnym i prostym językiem”. „Aby wzmocnić prawo osób fizycznych do ochrony swoich danych osobowych, Komisja proponuje nowe przepisy, które w założeniu zwiększą możliwości osób fizycznych w zakresie kontroli swoich danych²⁷”.

Czy jednak w obecnie proponowanym brzmieniu poszczególnych motywów projektu ogólnego rozporządzenia znajdują te założenia pokrycie? Czy w rzeczywistości zmiana aktu prawa pochodnego Unii Europejskiej poprzez rezygnację z dyrektywy i wprowadzenie w jej miejsce rozporządzenia ułatwi rozstrzygnięcie kolizji, czy też je dodatkowo skomplikuje? Analizując zaproponowane rozwiązania w ogólnym rozporządzeniu wydaje się, że trudno w nim znaleźć oczekiwane narzędzia. Zgodnie z motywem 18, „Niniejsze rozporządzenie pozwala na uwzględnienie zasady publicznego dostępu do dokumentów urzędowych przy stosowaniu przepisów tego rozporządzenia” (przepis zbliżony do motywu 72 Dyrektywy 95/46). Dyrektywa jest jednak instrumentem, który pozostawia państwom członkowskim najwięcej swobody implementacyjnej do realizacji celu określonego w tym dokumencie. Dyrektywa pozwala na wybór formy i środków służących do osiągnięcia wskazanego w niej rezultatu. Stąd też rozwiązania przyjmowane w poszczególnych krajach

²⁶ Zob.: http://ec.europa.eu/justice/data-protection/document/review2012/com_2012_11_pl.pdf.

Równoległe został przygotowany projekt Dyrektywy PE i Rady w sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych przez właściwe organy do celów zapobiegania przestępstwom, prowadzenia dochodzeń w ich sprawie, wykrywania ich i ścigania albo wykonywania kar kryminalnych oraz swobodnego przepływu tych danych (*COM/2012/010 final*), który przewiduje w motywie 13. uwzględnienie zasady publicznego dostępu do dokumentów urzędowych przy stosowaniu przepisów ustanowionych w tej dyrektywie. Odnosi się do przetwarzania danych osobowych „w ramach działalności wykraczającej poza zakres prawa Wspólnoty”; projekt dyrektywy dostępny pod adresem: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0010:FIN:PL:HTML>.

²⁷ Ochrona prywatności w połączonym świecie – europejskie ramy ochrony danych w XXI wieku <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52012DC0009:pl:NOT>; Samo podejście do ustalenia ram ochrony danych osobowych było zgodne z przyjętym w styczniu 2005 roku komunikacie przewodniczącego Komisji Europejskiej „Strategiczne cele na lata 2005-2009 – Europa 2010. Partnerstwo dla odnowy europejskiej. Dobrobyt, solidarność i bezpieczeństwo” (KOM/2005/12), w którym m.in. zwrócono uwagę iż proces podejmowania decyzji przez Unię należy uczynić przejrzystym poprzez przeprowadzanie analiz, takich jak ocena skutków regulacji i zapewnienie maksymalnego publicznego dostępu do prac instytucji. Ponadto Komisja proponuje nowe przepisy, które w założeniu zwiększą możliwości osób fizycznych w zakresie kontroli swoich danych poprzez m.in. wzmocnienie prawa do bycia poinformowanym, tak aby osoby fizyczne w pełni rozumiały, w jaki sposób ich dane osobowe są przetwarzane.

różnią się (choćby w szczegółach) od siebie. Nie istnieje więc obecnie jednolite, paneuropejskie prawo ochrony danych osobowych, ale funkcjonujące konstrukcje unijne opierają się na zasadzie harmonizacji. W przypadku wprowadzenia rozporządzenia będziemy mieli do czynienia z unifikacją prawa – tworzeniu nowych, jednolitych regulacji prawnych dla wszystkich państw członkowskich, które przyjmowane na poziomie Unii Europejskiej stają się automatycznie częścią krajowych porządków prawnych. Najczęściej stosowanym instrumentem służącym unifikacji jest właśnie rozporządzenie²⁸. W prawie krajowym mamy obecnie do czynienia z kolizją ustawa-ustawa (ustawa o ochronie danych osobowych i ustawa o dostępie do informacji publicznej)²⁹. Jednak w przypadku wprowadzenia rozporządzenia dojdzie do ingerencji w krajowe systemy dostępowe³⁰. Wydaje się, że projektodawca widzi problem, ale przyznaje pierwszeństwo i bezpośrednie stosowanie rozporządzenia przy pozostawieniu kolizji z nie harmonizowaną ustawą (jak podkreślałem na wstępie, przepisy dotyczące dostępu do informacji publicznej w poszczególnych krajach członkowskich nie są harmonizowane). Rozporządzenie wiąże w całości wszystkie podmioty (zarówno instytucje UE, organy władzy publicznej państw członkowskich, jak i osoby fizyczne, osoby prawne i jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej). Zatem w przypadku kolizji norm ustawy krajowej z rozporządzeniem UE obowiązkiem organu stosującego prawo jest zastosowanie do konkretnego stanu faktycznego normy z rozporządzenia. Projektodawca wskazuje jednak na dominację zasady równowagi i proporcjonalności dla rozstrzygnięcia konfliktów: „(...) prawo do ochrony danych osobowych nie jest prawem bezwzględnym, lecz musi być rozpatrywane w odniesieniu do funkcji, jaką pełni w społeczeństwie i równoważone innymi podstawowymi prawami, zgodnie z zasadą proporcjonalności (...)” (motyw 139 ogólnego rozporządzenia). Lech Garlicki w komentarzu do art. 8 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności zwraca uwagę, że kryterium proporcjonalności jest ściśle powiązane z pojęciem konieczności³¹. Pod rządami rozporządzenia nadal na organie władzy publicznej będzie spoczywał obowiązek wykazania istnienia konieczności ingerencji w sferę

²⁸ Na temat harmonizacji i unifikacji w odniesieniu do ochrony danych osobowych por. B. Fischer, *Transgraniczność prawa administracyjnego na przykładzie regulacji przekazywania danych osobowych z Polski do państw trzecich*, Warszawa 2010, s. 153 i n. Zarówno dyrektywa, jak i rozporządzenie są ogólnie abstrakcyjnymi regulacjami dla nieokreślonej liczby spraw.

²⁹ Ustawa o dostępie do informacji publicznej nie rozwija zagadnienia ochrony danych osobowych, wymieniając tylko raz „prywatność” w postanowieniach art. 5 dotyczących ograniczeń informowania.

³⁰ W przypadku dostępu do informacji publicznej UE honoruje odrębność systemów dostępowych poszczególnych krajów członkowskich, co potwierdziła m.in. w Dyrektywie 2003/98/WE Rady i Parlamentu Europejskiego w sprawie ponownego wykorzystania informacji sektora publicznego, zgodnie z punktem 9 preambuły Dyrektywy. Dyrektywa działa na podstawie istniejących w państwach członkowskich systemów dostępu i nie zmienia krajowych reguł określających dostęp do dokumentów. Akt ten nie zawiera żadnego zobowiązania, aby zezwalać na ponowne wykorzystywanie dokumentów. Dyrektywa musi być jednak stosowana wówczas, gdy na podstawie już istniejących przepisów dokumenty są udostępniane oraz gdy organy sektora publicznego licencjonują, sprzedają, rozpowszechniają, wymieniają informacje lub ich udzielają.

³¹ L. Garlicki (w:) L. Garlicki (red.), *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2011, Tom I, Komentarz do art. 8 Warszawa 2011, tom I, *Komentarz do art. 8*.



prywatności i jednocześnie granic jej ochrony. Jednak można się spodziewać zróżnicowanej wykładni terminu „konieczność” w poszczególnych krajach członkowskich. Lech Garlicki wskazuje na istniejącą potrzebę, jak i praktykę dynamicznej interpretacji określenia „konieczności” i pozostawienie władzom krajowym pewnego marginesu oceny (w oparciu o istotność wartości w danym społeczeństwie)³². Wydaje się więc, że dotychczas wypracowane reguły rozstrzygania kolizji pomiędzy omawianymi prawami będą wzbogacane w nowych realiach prawnych. Jak wskazuje niniejsza krótka analiza, zapowiedzi reformy ochrony danych osobowych, jak i projektowane propozycje nie ułatwią rozstrzygania problemów przy ograniczeniu dostępu do informacji publicznej ze względu na dane osobowe. Wydaje się wręcz, że zastosowane konstrukcje – choć z pozoru niewiele zmieniające – mogą spowodować dodatkowe utrudnienia.

Streszczenie

W ramach Unii Europejskiej możemy mówić o dwóch grupach informacji publicznych: o które możemy się ubiegać w oparciu o unijne prawo dostępu do informacji oraz na podstawie prawa krajowego (w analizie będzie to prawo polskie). W pierwszym przypadku mówimy wyłącznie o informacjach dotyczących działań władz publicznych UE, opierając się o zakres kompetencji tych organów (powierzonych tym organom w przepisach unijnych). Na bazie porównania tych dwóch grup informacji w artykule zostały przeanalizowane wybrane elementy planowanych rozwiązań reformy europejskiego prawa ochrony danych osobowych i podjęto próbę odpowiedzi na pytanie czy stanowiąc wyjątek od zasady dostępu do informacji z jednej strony wystarczająco zabezpieczają ochronę danych osobowych, z drugiej – nie powodują nieuzasadnionego zawężenia tego dostępu.

Słowa kluczowe: informacja publiczna, ograniczenia dostępu do informacji publicznej, dane osobowe, rozporządzenie ogólne o ochronie danych, informacje o działaniach władz publicznych UE, przejrzystość (jawność) działania władzy publicznej, wazenie interesu publicznego i prywatnego, konflikt zasad, kolizja ustaw, ochrona informacji, dostęp do informacji

³² *Ibidem*, Komentarz do art. 8, Jedną z trzech generalnych zasad stosowania konwencji jest „uznanie, że Konwencja wyznacza pewne standardy minimalne, a w procesie ich urzeczywistniania szanować trzeba „margines oceny”, pozostawiony poszczególnym państwom członkowskim”. Tamże bardzo szerokie uwagi dotyczące m.in. rozumienia i interpretacji terminów, które ze względu na ramy niniejszego opracowania nie będą przytaczane.



Abstract

Within the European Union, we can speak of two groups of public information: the information that we may request on the basis of the EU law on access to information and on the basis of national law (in this analysis, it will be the Polish law). In the first case, we speak solely about the information regarding the actions of the EU public authorities, relying on the remit of these bodies (assigned to them in the EU legislation). On the basis of a comparison of these two groups of information, the article analyses selected elements of planned solutions in the reform of European data protection law and it attempts to answer the question whether, while being an exception to the principle of access to information, on the one hand, they sufficiently secure the protection of personal data and, on the other hand, they do not cause unreasonable narrowing of access.

Keywords: public information, access to information, personal data, transparency, protection of information, limitations of the right to public information, conflict of rules, public access to European Parliament Council and Commission documents, balancing of public and private interest

Czy dostęp do informacji publicznej stanowi gwarancję praw podmiotowych jednostki? Zagadnienia wybrane

Prawo administracyjne, jak wskazuje się w literaturze przedmiotu, miało być systemem wiążącym swobodę organów administracji, zaś dla jednostki stanowić źródło praw podmiotowych względem tychże organów¹. Miało ono dać pewność korzystającej ze swych praw podmiotowych jednostce i zabezpieczać ją zarówno przed arbitralnością, jak i nieprzewidywalnością działań podejmowanych przez organy administracji publicznej². Zatem instytucja prawa do informacji publicznej harmonijnie wpisuje się w idee, które – aczkolwiek znalazły się u podstaw kształtowania się na przełomie XIX i XX w. nowoczesnego prawa administracyjnego – to jednak w swej istocie nie uległy dezaktualizacji. Obecnie konstytucyjne prawo do informacji publicznej stanowi wykładnik realizacji przez organy administracji publicznej (bądź przez inne podmioty) przysługujących jednostce praw podmiotowych, a także miernik respektowania praw podmiotowych jednostki.

Szczególne znaczenie dla jednostki ma dostęp do informacji publicznej na szczeblu gminnego samorządu terytorialnego. W myśl zasad subsydiarności i decentralizacji³ samorząd terytorialny, uczestnicząc w sprawowaniu władzy publicznej, wykonuje – we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność – istotną część zadań publicznych⁴. Natomiast gmina jest jego podstawową jednostką⁵ jako ogniwo samorządu usytuowane najbliżej obywatela. Z tego względu przedmiotem niniejszego opracowania jest próba odpowiedzi na pytanie, czy aktualne rozwiązania prawne regulujące dostęp do informacji publicznej stanowią gwarancję realizacji praw podmiotowych jednostki jako członka gminnej wspólnoty samorządowej.

W świetle art. 1 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej⁶ informacją publiczną jest każda informacja o sprawach publicznych. Należy podzielić pogląd T. R. Aleksandrowicza o bardzo ogólnym charakterze powyższej definicji i obarczeniu jej błędem logicznym *ignotum per ignotum*⁷. Potrzeba zredefiniowania tego kluczo-

¹ A. Błaś, *Prawo administracyjne wobec przemian we współczesnym państwie prawnym*, [w:] *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, J. Boć i A. Chajbowicz (red.), Kolonia Limited 2009, s. 37.

² Ibidem.

³ Preambuła i art. 15 Konstytucji.

⁴ Art. 16 ust. 2 Konstytucji.

⁵ Art. 164 ust. 1 Konstytucji.

⁶ Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, t. j. Dz. U. z 2014 r. poz. 782.

⁷ T. R. Aleksandrowicz, *Komentarz do ustawy o dostępie do informacji publicznej*, Warszawa 2008, s. 93-94.

wego pojęcia nie budzi wątpliwości. Informacja, przekazywana jednostce bez zbędnej zwłoki, powinna być wiarygodna, aktualna i pełna, jak również istotna z punktu widzenia respektowania konstytucyjnie i ustawowo zagwarantowanych uprawnień jednostki bądź wspólnoty. Taka informacja umożliwia jednostce korzystanie z przysługujących jej praw, pozwala na współdecydowanie o sprawach wspólnoty i sprawowanie kontroli nad działaniami podejmowanymi przez organy samorządu.

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym zaznacza się, iż „Prawo do otrzymania informacji, służące mieszkańcom gminy, nie ma charakteru absolutnego i podlega różnego rodzaju ustawowym ograniczeniom, wynikającym m.in. z potrzeby obrotu gospodarczego, ochrony tajemnicy państwowej i służbowej, ochrony praw innych osób, w tym ochrony dóbr osobistych”⁸.

Jednostka, z uwagi na przynależność do wspólnoty samorządowej, posiada – jak wskazuje E. Olejniczak-Szałowska – liczne uprawnienia:

- 1) prawo uczestniczenia (partycypacji) w zarządzaniu sprawami gminy, będące prawem podstawowym i generalnym, które obejmuje prawo do udziału w podejmowaniu decyzji i prawo do współdziałania z organami wspólnoty w realizacji zadań publicznych;
- 2) prawo do informacji o sprawach wspólnoty samorządowej;
- 3) prawo do społecznej kontroli tychże działań;
- 4) prawo do bezpośredniego i wyłącznego rozstrzygnięcia o sprawach gminy (wybór członków rady i wójta), odwoływanie ich przed upływem kadencji oraz decydowanie o najważniejszych dla wspólnoty sprawach w drodze referendum);
- 5) prawo do artykułowania i popierania swoich interesów zarówno w drodze działania indywidualnego, jak i działań grupowych;
- 6) prawo do sądowej ochrony tychże interesów przed naruszeniami przez organy samorządu;
- 7) prawo do świadczeń socjalnych⁹.

Podzielał pogląd W. Kisiela, iż katalog ten należałoby *de lege ferenda* poszerzyć o prawo inicjatywy uchwałodawczej¹⁰. Stanowiłoby ono, moim zdaniem, racjonalne uzupełnienie prawa partycypacji w zarządzaniu sprawami gminy i prawa do artykułowania i popierania swych interesów, pozostając z nimi w funkcjonalnej korelacji.

Prawo do informacji publicznej, będąc przejawem upodmiotowienia jednostki, stanowi warunek *sine qua non* i jednocześnie gwarancję pozostałych publicznych praw podmiotowych jednostki. W wyniku dostępu do informacji publicznej jednostka staje się partnerem organów administracji¹¹. Należy również podkreślić, że w wyniku dostępu do informacji mamy do czynienia z zupełnie nowym zjawiskiem.

⁸ Wyrok NSA z dnia 6 lutego 1996 r., SA/Łd 2722/95, „Glosa” 1996, nr 10, s. 28.

⁹ E. Olejniczak-Szałowska, *Członkostwo wspólnoty samorządowej*, ST 1996, nr 5, s. 9 i n.

¹⁰ W. Kisiel [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2013, s. 56.

¹¹ Z. Niewiadomski, *Pojęcie administracji publicznej*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, T. 1, Warszawa 2010, s. 33. Jednocześnie Autor konstatuje, iż „informacja jest bronią obosieczną. Niezależnie bowiem od wolnego dostępu do niej pojawia się problem ochrony danych osobowych. Zebrane przez administrację informacje mogą godzić w dobro osobiste człowieka”.



Jak podnosi Z. Niewiadomski, strażnikiem interesu publicznego jest już nie tylko administracja, „lecz z inicjatywą ochrony tego interesu może wystąpić jednostka czy też określona zbiorowość. Administracja publiczna traci rolę jedyne go inicjatora obrony interesu publicznego. Staje się niekiedy wykonawcą inicjatyw obywatelskich w tym zakresie”¹².

Ustawodawca nadał prawu do informacji publicznej rangę zasady konstytucyjnej. W świetle art. 61 ust. 1 Konstytucji RP „Obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne (...) a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym”. Prawo to „obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z wyborów powszechnych, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu”¹³.

W niemal identyczny sposób zagadnienie prawa do informacji zostało uregulowane w art. 11b ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym (dalej USG)¹⁴. Art. 14 statuuje zasadę jawności głosowania (o ile ustawa nie stanowi inaczej), art. 22 ust. 2 wprowadza wymóg ogłoszenia statutu gminy w wojewódzkim dzienniku urzędowym¹⁵, zaś art. 23 ust. 1 nakłada na radnego obowiązek utrzymywania stałej więzi z mieszkańcami i ich organizacjami. A. Szewc trafnie zauważa, iż w ramach powyższego obowiązku mieści się również obowiązek informowania mieszkańców o sprawach gminy¹⁶. E. Olejniczak-Szałowska wskazuje natomiast, że mimo braku sformułowania *expressis verbis* w ustawie ustrojowej obowiązku radnego udzielania informacji, to „informowanie wyborców o sprawach gminy i działalności jej organów należy traktować jako podstawowy obowiązek radnego. Z tego obowiązku wypływa refleksywne prawo wyborcy do <<bycia poinformowanym>>”¹⁷. W art. 41 ust. 5 USG ustawodawca nakłada na wójta (burmistrza, prezydenta) obowiązek przesłania przepisów porządkowych do wiadomości wójtom sąsiednich gmin i staroście powiatu, w którym leży gmina, następnego dnia po ich ustanowieniu.

W kwestii zasad i trybu ogłaszania aktów prawa miejscowego ustawodawca w art. 42 USG odsyła do wspomnianej ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Mianowicie wszystkie akty prawa miejscowego podlegają opublikowaniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym, natomiast w przypadku aktów prawa miejscowego o charakterze porządkowym dodatkowo są one publikowane w drodze obwieszczeń oraz w sposób zwyczajowo przyjęty na

¹² *Ibidem*.

¹³ Art. 61 ust. 2 Konstytucji.

¹⁴ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. 2013 r. poz. 594 ze zm.).

¹⁵ Obowiązek promulgacji tego aktu prawa miejscowego w wojewódzkim dzienniku urzędowym formułuje również art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, Dz. U. z 2000 r., Nr 62, poz. 718 z późn. zm.

¹⁶ A. Szewc [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. A. Szewc, G. Jyz, Z. Pławecki, Warszawa 2012, s. 324.

¹⁷ E. Olejniczak-Szałowska, *Ustawowe podstawy prawa obywatela o informacji o działalności organów samorządu terytorialnego*, ST 1995, nr 4, s. 9.

danym terenie bądź w środkach masowego przekazu. Ponadto wójt (burmistrz, prezydent miasta) zobligowany jest do prowadzenia w postaci elektronicznej zbioru aktów prawa miejscowego stanowiących przez gminę¹⁸. Wreszcie – art. 61 USG ustanawiający w ust. 1 zasadę jawności gospodarki finansowej gminy. Przepis ten jest koherentny z art. 33 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁹. Art. 61 ust. 2 obliguje wójta do niezwłocznego ogłoszenia uchwały budżetowej i sprawozdania z jej wykonania w trybie przewidzianym dla aktów prawa miejscowego, natomiast ust. 3 tegoż artykułu nakłada na wójta obowiązek informowania mieszkańców gminy o założeniach projektu budżetu, kierunkach polityki społecznej i gospodarczej oraz wykorzystywaniu środków budżetowych. Prawo jednostki do informacji jest realizowane poprzez zapewnienie m.in. jawności debat okołobudżetowych (art. 11 ust. 1 UFP), czy udostępniania corocznych sprawozdań dotyczących finansów i działalności jednostek należących do sektora finansów publicznych (art. 11 ust. 2 UFP). Powyższe uregulowania wskazują, że ustawodawca przywiązuje dużą wagę do dostępu do informacji o sprawach wspólnoty samorządowej. Niestety, nie wszystkie rozwiązania normatywne respektują konstytucyjne prawo do informacji publicznej.

Ustawa o dostępie do informacji publicznej określiła szerzej – co budzi jednak wątpliwości co do zgodności z uregulowaniem konstytucyjnym – podmiot uprawniony do uzyskania informacji, stwierdzając, iż „Każdemu przysługuje, z zastrzeżeniem art. 5, prawo dostępu do informacji publicznej (...)”²⁰. Do podmiotów zobowiązanych należą m.in. organy władzy publicznej, podmioty wykonujące zadania publiczne lub dysponujące majątkiem publicznym. Jeżeli chodzi o zakres przedmiotowy, to w zasadzie ustawa określiła go podobnie do uregulowania konstytucyjnego, za wyjątkiem dostępu do informacji przetworzonej.

Podzielałam pogląd T. R. Aleksandrowicza, iż unormowanie dopuszczające możliwość ubiegania się o nią wyłącznie w takim zakresie, w jakim jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego, stanowi poważne ograniczenie w realizacji prawa do informacji, zwłaszcza że ustawodawca nie wyjaśniając, co rozumie pod pojęciem owej „szczególnej istotności dla interesu publicznego”, pozwala na uznawanie podejmowanie decyzji w kwestii dostępu do informacji przetworzonej²¹. Autor zauważa jednocześnie, że „Intencją ustawodawcy – z którą trudno jest, mając na względzie praktykę, polemizować – było podporządkowanie interesu prywatnego (...) interesowi publicznemu”²². Wydaje się jednak, że niezależnie od intencji ustawodawcy przesłanka (bądź przesłanki) odmowy dostępu do informacji przetworzonej powinna być sformułowana precyzyjnie i w sposób nie pozwalający na luz inter-

¹⁸ Art. 28 ust. 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t. j. Dz. U. z 2011 r. Nr 197, ze zm.).

¹⁹ Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1240 ze zm.).

²⁰ Art. 2 ust. 1 UDIP.

²¹ T.R. Aleksandrowicz, *Komentarz do ustawy o dostępie do informacji publicznej*, Warszawa 2008, s. 126.

²² *Ibidem*.



pretacyjny, gdyż uznaniowe podejmowanie decyzji w tej kwestii oznacza osłabienie funkcji gwarancyjnej prawa do informacji publicznej.

Warto jeszcze zwrócić uwagę na pewien dylemat. Mianowicie ustawodawca w art. 3 ust. 2 UDIP stwierdza, że „Prawo do informacji publicznej obejmuje uprawnienie do niezwłocznego uzyskania informacji zawierającej aktualną wiedzę o sprawach publicznych”. O ile za właściwe należy uznać potraktowanie przez ustawodawcę cechy niezwłoczności jako istotnego elementu prawa do informacji²³, o tyle wątpliwości budzi uprawnienie do uzyskiwania informacji zawierającej wyłącznie aktualną wiedzę. Ustawodawca zrezygnował z podziału na informacje posiadające przymiot aktualności i nie posiadające tej cechy. Nasuwa się pytanie, czy jest to rozwiązanie właściwe. Nie ulega wątpliwości, że największe znaczenie posiadają informacje aktualne, wydaje się jednak, że informacje nie posiadające tego waloru, zwłaszcza te, które pozostają w korelacji z informacjami aktualnymi, także mają bądź mogą mieć wpływ na podejmowany proces decyzyjny, na realizowanie przez jednostkę jej praw podmiotowych.

Ustawa unormowała również tryby dostępu do informacji publicznej. Trybem pierwszym i zarazem podstawowym jest publikacja dokumentów urzędowych w internetowym Biuletynie Informacji Publicznej, drugim – udostępnianie informacji na wniosek zainteresowanej osoby lub przez ogłoszenie informacji w sposób zwyczajowo przyjęty, trzecim – uprawnienie do wstępu na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej, jednak wyłącznie tych, które pochodzą z wyborów powszechnych. Ustawa zakazuje żądania od osoby wykonującej prawo do informacji publicznej wykazania interesu prawnego bądź faktycznego. Unormowanie to zasługuje na aprobatę.

Krytycznie natomiast należy ustosunkować się do przyjętego przez ustawodawcę modelu ochrony dostępu do informacji. T. Górzyńska wskazywała, iż „Źle się stało (...), że nie powołano fachowej, wyspecjalizowanej instytucji niezależnej, która czuwałaby nad stosowaniem tej ustawy. To ona powinna podejmować decyzje zaskarżane do sądów. W tej chwili przy obecnym obciążeniu i niesprawności wymiaru sprawiedliwości, przyjęte w ustawie rozwiązania dotyczące zaskarżania odmów udostępnienia informacji uznać trzeba za nieracjonalne”²⁴.

Wysuwane są postulaty *de lege ferenda*, aby podmiotem sprawującym kontrolę nad realizacją prawa do informacji publicznej był Rzecznik Prawa do Informacji, powoływany przez parlament, tak jak Rzecznik Praw Obywatelskich²⁵. Nie ulega

²³ Pojawia się jednak problem braku koherencji postanowień ustawy w kwestii niezwłoczności uzyskiwania informacji. Jak pogodzić ową „niezwłoczność” i „aktualność” z przyjętym modelem ochrony dostępu do informacji, który nie zapewnia niezwłocznego uzyskania aktualnych informacji?

²⁴ Wypowiedź T. Górzyńskiej podaje za T.R. Aleksandrowiczem, *Komentarz do ustawy...*, s. 72-73. Podobne stanowisko zajmuje m.in. A. Piskorz-Ryń, *Regulacja prawna dostępu do informacji publicznej – uwagi de lege ferenda*, [w:] *Nowe problemy badawcze...*, s. 740 i n.

²⁵ Za przyjęciem takiego modelu ochrony opowiadali się m.in. T. Górzyńska i A. Rzepiński w opiniach przygotowywanych na zlecenie parlamentu; podaje za A. Piskorz-Ryń, *Ochrona administracyjna prawa do informacji o charakterze publicznym*, RPEiS 2007, z. 4, s. 72, przyp. 24.

wątpliwości, że działania podejmowane przez wyspecjalizowany podmiot są o wiele szybsze i tym samym bardziej efektywne. Rozwiązanie przyjęte przez ustawodawcę oznacza, że w wielu przypadkach jednostka zostaje pozbawiona prawa do aktualnej informacji, gdyż z uwagi na długotrwałe postępowanie sądowe, wyrok nakazujący udzielenie jej informacji, może nie mieć już dla niej znaczenia. Prawo do informacji, jako jedno z praw i wolności człowieka i obywatela, należy do praw, nad przestrzeganiem których, w świetle art. 208 ust. 1 Konstytucji, czuwa Rzecznik Praw Obywatelskich. Pojawia się zatem wątpliwość, czy ewentualne powołanie Rzecznika Prawa do Informacji nie przyczyni się do dewaluacji funkcji Rzecznika Praw Obywatelskich i osłabienia jego pozycji, co miałoby negatywny wpływ na sprawowanie ochrony nad respektowaniem innych praw i wolności jednostki. Warto rozważyć potrzebę nowelizacji ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich²⁶ w aspekcie prawa do informacji publicznej i ochrony dostępu do niej, m. in. poprzez poszerzenie zakresu podmiotowego art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy o podmioty, którym powierzono wykonywanie zadań publicznych bądź gospodarowanie mieniem publicznym. Niezależnie jednak od tego, czy zostanie powołany odrębny podmiot sprawujący ochronę nad dostępem do informacji, czy też nowelizacji będzie poddana ustawa o Rzeczniku Praw Obywatelskich, konieczność uregulowania tego istotnego zagadnienia nie budzi wątpliwości. Aktualnie obowiązujący model ochrony dostępu do informacji publicznej nie stanowi bowiem gwarancji przysługujących jednostce praw podmiotowych.

Nasuwa się pytanie o korelację tak skonstruowanego w ustawie o dostępie do informacji publicznej prawa do informacji z innymi publicznymi prawami podmiotowymi jednostki wynikającymi z jej przynależności do wspólnoty samorządowej, o korelację z pojęciami społeczeństwa obywatelskiego i społeczeństwa informacyjnego. Bez właściwego, tj. umożliwiającego jednostce prawidłowy proces decyzyjny, dostępu do informacji bardzo utrudniony lub wręcz niemożliwy jest wybór organów i ich społeczna kontrola, a te uprawnienia, jak wskazuje Z. Niewiadomski, stanowią warunek niezbędny uznania lokalnej społeczności za wspólnotę samorządową²⁷. Niemożliwa jest również realizacja pozostałych publicznych praw podmiotowych, m.in. współdziałania z organami gminy w realizacji zadań publicznych czy uprawnienia do wyrażania i popierania swoich interesów. Jedynie właściwie skonstruowany model dostępu do informacji publicznej stanowi gwarancję respektowania przez administrację przyznanych jednostce publicznych praw podmiotowych.

Rozważając zagadnienie dostępu do informacji publicznej w aspekcie gwarancji praw podmiotowych jednostki, należy zwrócić uwagę na ustawę z 27 marca 2003 r.

²⁶ Ustawa z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich, t. j. z 2011 r. Nr 168, poz. 1004 i Nr 222, poz. 1320.

²⁷ Z. Niewiadomski [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz z odniesieniami do ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa*, pod red. R. Hausera i Z. Niewiadomskiego, Warszawa 2011, s. 5.



o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym²⁸. Na aprobatę zasługuje zapewnienie jednostce szerokiego dostępu do informacji, zarówno w przypadku procedury sporządzania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, jak i trybu sporządzania i uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Ustawodawca nakłada na wójta (burmistrza, prezydenta miasta) na poszczególnych etapach sporządzania wspomnianych aktów planistycznych liczne i precyzyjnie sformułowane obowiązki informacyjne – od ogłoszenia (po podjęciu przez radę gminy stosownej uchwały) o przystąpieniu do sporządzania studium bądź planu miejscowego w prasie miejscowej, przez obwieszczenie oraz w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości, dalej poprzez wyłożenie projektów do wglądu i opublikowanie na stronach internetowych urzędu gminy i wyznaczenie terminu na składanie uwag, na opublikowaniu planu miejscowego – stanowiącego w świetle art. 14 ust. 8 przedmiotowej ustawy akt prawa miejscowego²⁹ – kończąc. Wyjątek stanowi brak ogłoszenia studium, które jest wprawdzie aktem kierownictwa wewnętrznego, lecz będąc podstawą sporządzenia planu miejscowego, wiąże przy sporządzaniu jego projektu i tym samym wywiera pośredni wpływ na sytuację prawną jednostki – właściciela gruntu. Podzielałam pogląd Z. Niewiadomskiego, że takie rozwiązanie nie wydaje się uzasadnione³⁰. Nie tworzy ono logicznej, spójnej konstrukcji z nałożonymi na wójta obowiązkami informacyjnymi, do wykonania których został zobligowany przy sporządzaniu studium. Ponadto, z uwagi na przysługujące każdemu prawo wglądu do studium bądź planu miejscowego oraz otrzymania z nich wypisów i wyrysów, wójt ma obowiązek prowadzenia powszechnie dostępnego rejestru planów miejscowych oraz wniosków o ich sporządzenie lub zmianę. Ustawa, poza wspomnianym wyżej wyjątkiem, zapewnia jednostce szeroki dostęp do informacji, co stanowi gwarancję jej praw podmiotowych.

Należy wspomnieć, że problematyka dostępu do informacji publicznej została uregulowana także w ustawie z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko³¹. Ustawodawca, do czego należy odnieść się z aprobatą, *expressis verbis* stwierdza, że każdy ma prawo do informacji o środowisku i jego ochronie, ocenach oddziaływania na środowisko i transgranicznego oddziaływania na środowisko oraz ustala tryby dostępu do tychże informacji.

Pytanie, czy dostęp do informacji publicznej stanowi gwarancję praw podmiotowych jednostki, należy postawić także w sytuacji prywatyzacji wykonywania za-

²⁸ Ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. 2012, poz. 647 ze zm.).

²⁹ Z. Niewiadomski podnosi potrzebę rewizji poglądu o normatywnym charakterze planu miejscowego, wskazując, iż powinien być traktowany w kategoriach aktu stosowania prawa. Zob. Z. Niewiadomski, *Planowanie przestrzenne. Zarys systemu*, Warszawa 2003, s. 109-110.

³⁰ *Ibidem*, s. 97.

³¹ Ustawa z 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (t.j. Dz. U. 2013, poz. 1235 ze zm.).

dań publicznych. Ze względu na brak definicji legalnej przedstawiciele nauki prawa administracyjnego podejmują próby określenia istoty tego skomplikowanego zagadnienia. Trudność wynika m.in. z mało spójnej konstrukcji normatywnej³² oraz z tego, iż prywatyzacja, jak zasadnie podnosi L. Zacharko, nie stanowi wyłącznie pojęcia prawnego, lecz stosowane jest także w ekonomii³³.

W ujęciu S. Biernata prywatyzacja zadań publicznych to „wszelkie przejawy odstępowania od wykonywania zadań przez podmioty administracji publicznej, działające w formach prawa publicznego.”³⁴ Autor wyróżnia „sytuacje, kiedy państwo rezygnuje z zajmowania się niektórymi sprawami i z odpowiedzialności za wykonywanie zadań, które dotąd do niego należały. Wówczas można mówić o pełnej i definitywnej prywatyzacji zadań publicznych albo inaczej – o prywatyzacji *sensu stricto*. W takich sytuacjach dane zadania przestają mieć charakter publiczny”³⁵. Natomiast w odniesieniu do przypadków, „w których organy państwowe lub samorządowe zachowują rolę organizatorów lub inicjatorów pewnych zadań, natomiast bezpośrednie wykonanie tych zadań przejmowane jest przez podmioty niepubliczne”, można mówić o prywatyzacji wykonywania zadań publicznych mieszczącej się w pojęciu prywatyzacji zadań *sensu largo*³⁶. W takim znaczeniu pojęcie prywatyzacji zadań traktowane jest w niniejszym opracowaniu, jednakże z pewnym istotnym zastrzeżeniem – jak trafnie zauważa A. Błaś, w sytuacji przekazania podmiotowi prywatnemu zadania publicznego w drodze umowy cywilnoprawnej, podmiot ten nie wykonuje już zadania publicznego, lecz świadczy usługę publiczną³⁷ lub realizuje przedsięwzięcie. Należy zwrócić uwagę na zmiany terminologii, mają one bowiem duże znaczenie merytoryczne. Konstytucja i ustawa o samorządzie gminnym posługują się pojęciem zadania publicznego, ustawa o gospodarce komunalnej – usługi publicznej, natomiast ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym terminem „przedsięwzięcie”. Zatem konsekwencją sprywatyzowania wykonania zadania publicznego jest zmiana jego charakteru i osłabienie prawnej pozycji jednostki. Już nie jest ona podmiotem prawa publicznego, lecz prywatnego³⁸ – klientem, odbiorcą usługi, świadczonej jednak nie według pewnych standardów, jak ma to miejsce przypadku realizacji zadań publicznych przez organy administracji, lecz na podstawie – stanowiącej główne kryterium – ekonomicznej efektywności. Z. Niewiadomski podnosi, iż pojawienie się na rynku usług publicznych przedsiębiorstw prywatnych stwarza „niebezpieczeństwo, że te, kierując się kryterium zysku, mogą

³² M.in. ustawa z 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (t.j. Dz. U. 2011, Nr 45, poz. 236), ustawa z 23 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (t. j. Dz. U. 2014, poz. 1118), ustawa z 28 lipca 2005 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (t. j. Dz. U. 2014, poz. 1146).

³³ L. Zacharko, *Prywatyzacja zadań publicznych gminy. Studium administracyjnoprawne*, Katowice 2000, s. 26.

³⁴ S. Biernat, *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, Warszawa-Kraków 1994, s. 25.

³⁵ *Ibidem*, s. 30.

³⁶ *Ibidem*. W nauce publicznego prawa gospodarczego wyodrębnia się prywatyzację organizacyjną, funkcjonalną i materialną oraz majątkową, zob. K. Strzyczkowski, *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2011, s. 145-146.

³⁷ A. Błaś, *Formy działania administracji w warunkach prywatyzacji zadań publicznych*, [w:] *Administracja i prawo administracyjne u progu trzeciego tysiąclecia*, Łódź 2000, s. 30.

³⁸ *Ibidem*.



podejmować próby ograniczania świadczenia usług nieopłacalnych bądź zaprzestania ich dostarczania.”³⁹ W sytuacji procesów prywatyzacyjnych publiczne prawa podmiotowe jednostki są najslabiej chronione⁴⁰. Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym zobowiązuje podmiot publiczny m.in. do zamieszczenia informacji o planowanym partnerstwie w Biuletynie Informacji Publicznej, nie wypowiada się natomiast w kwestii informacji dotyczących realizowanego przedsięwzięcia⁴¹. Należy zatem postulować *de lege ferenda* uregulowanie tej jakże istotnej – z punktu widzenia praw jednostki – materii.

Konkludując, należy stwierdzić, że ustawodawca zwykły niejednolicie potraktował konstytucyjną zasadę dostępu do informacji publicznej. W większości przyjętych rozwiązań normatywnych jest ona respektowana, co pozwala na zapewnienie gwarancji praw podmiotowych jednostki. Największe zastrzeżenia budzą niektóre uregulowania ustawy o dostępie do informacji publicznej, zwłaszcza definicja legalna pojęcia „informacja publiczna”, kwestia dostępu do informacji przetworzonej i model ochrony dostępu do informacji. Ustawodawca niejako zatrzymał się w połowie drogi, normując tak istotne zagadnienie, jakim jest prawo do informacji publicznej, co wydaje się mieć szczególnie negatywne znaczenie wobec wzrastającej tendencji do prywatyzacji wykonywania zadań publicznych. Należy wyrazić nadzieję, że ustawodawca zdecyduje się jednak na uwzględnienie podnoszonych przez przedstawicieli nauki postulatów, co pozwoli na pełniejszy dostęp do informacji publicznej, stanowiącej gwarancję pozostałych praw podmiotowych jednostki.

Streszczenie

Konstytucyjne prawo do informacji publicznej stanowi wykładnik realizacji przez organy administracji publicznej (bądź przez inne podmioty) przysługujących jednostce praw podmiotowych, a także miernik respektowania praw podmiotowych jednostki. Z uwagi na szczególne znaczenie, jakie dla jednostki ma dostęp do informacji na szczeblu gminnego samorządu terytorialnego, przedmiotem opracowania jest próba odpowiedzi na pytanie, czy aktualne rozwiązania prawne regulujące dostęp do informacji publicznej stanowią gwarancję realizacji jej praw podmiotowych jako członka gminnej wspólnoty samorządowej.

Ustawodawca zwykły uregulował prawo do informacji publicznej m.in. w ustawie o samorządzie gminnym, ustawie o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzen-

³⁹ Z. Niewiadomski, *Pojęcie administracji...*, s. 21.

⁴⁰ A. Błaś, *Prywatyzacja zadań samorządu terytorialnego*, [w:] *Studia nad samorządem terytorialnym*, A. Błaś, (red.), Wrocław 2002, s. 370.

⁴¹ Warto wspomnieć, że ustawa z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji (t. j. Dz. U. z 2014 r. poz. 598, 612) wprowadza wymóg sporządzenia karty prywatyzacyjnej, zawierającej m.in. informację o realizacji zobowiązań prywatyzacyjnych.

nym, ustawie o dostępie do informacji publicznej. W zasadzie przyjęte rozwiązania normatywne respektują konstytucyjnie zagwarantowane prawo do informacji. Zastrzeżenia jednak budzą uregulowania ustawy o dostępie do informacji publicznej dotyczące definicji legalnej pojęcia „informacja publiczna”, dostępu do informacji przetworzonej i modelu ochrony dostępu do informacji publicznej. Unormowania te nie stanowią gwarancji realizacji praw podmiotowych jednostki jako członka gminnej wspólnoty samorządowej. Jest to niepokojące, także z uwagi na wzrastającą tendencję do prywatyzacji wykonywania zadań publicznych, w wyniku której pozycja prawna jednostki ulega osłabieniu.

Reasumując – niestety, nie wszystkie przyjęte przez ustawodawcę zwykłego rozwiązania normatywne respektują konstytucyjne prawo jednostki do informacji publicznej. Konsekwencją tak uregulowanego dostępu do informacji stanowi deprecjonowanie funkcji gwarancyjnej prawa do informacji publicznej.

Słowa kluczowe: prawa podmiotowe jednostki, funkcja gwarancyjna prawa do informacji publicznej, zadania publiczne, informacja publiczna

Abstract

The constitutional right to access to public information is the way of respecting civil rights. The aim of this study is to answer if the right to access to public information is guaranteed by regulations on the local government level.

Keywords: Civil rights, public functions, local government, public information

Konstytucyjność ustawowego wyznaczenia zakresu pojęcia informacja publiczna

Wstęp

Konstytucja z 1997 r. wprowadziła podmiotowe prawo do informacji, co wyraża się w możliwości żądania przez obywatela udostępnienia konkretnej informacji będącej w posiadaniu organów publicznych. Głównym przepisem gwarantującym prawo do informacji publicznej jest art. 61 ust. 1, zgodnie z którym obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Dwa inne przepisy także przewidują dostęp obywateli do informacji: art. 51 ust. 3 (prawo dostępu osoby do dotyczących jej urzędowych dokumentów i zbiorów danych) oraz art. 74 ust. 3 (prawo do informacji o stanie i ochronie środowiska).

Konstytucja nie wymienia pojęcia „informacja publiczna” jednakże używanie tego pojęcia wynika z przepisów ustawowych, a także regulacji prawa międzynarodowego. W art. 61 ust. 4 Konstytucji zostało wskazane, że tryb udzielania informacji, o których mowa w ust. 1 i 2, określają ustawy, a w odniesieniu do Sejmu i Senatu ich regulaminy. Wyrażenie „tryb udzielania” może sugerować możliwość uregulowania w ustawach (i regulaminach) wyłącznie przepisów o charakterze technicznym dotyczących przykładowo terminów udostępnienia informacji. Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się na temat możliwości ustanawiania w przepisach ustawowych nie tylko przepisów technicznych dotyczących trybu udostępnienia, ale również dookreślenia w nich regulacji, uzupełniając w ten sposób uprawnienie konstytucyjne. Trybunał zauważył, że mimo stosunkowo szerokiego unormowania bezpośrednio w Konstytucji prawa obywateli do dostępu do informacji – zarówno jeśli chodzi o krąg podmiotów obowiązanych zapewnić dostęp, jak i treść udostępnianych informacji – nie można wykluczyć konieczności doprecyzowania („dookreślenia”) zarówno cech i zakresu podmiotów obowiązanych do udzielenia informacji, jak i samej treści tej informacji, a także sposobu jej pozyskiwania¹. W uzasadnieniu do projektu ustawy zostało wskazane, że wprowadzenie ustawy

¹ Tak TK w wyroku z dnia 16 września 2002 r. o sygn. K 38/01.

ma na celu skonkretyzowanie prawa obywatela do informacji publicznej zapisanego w art. 61 Konstytucji przez wskazanie, jakie uprawnienia składają się na to prawo².

UDIP zawiera w art. 1 doprecyzowanie pojęcia informacji publicznej i przewiduje, że każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną w rozumieniu ustawy i podlega udostępnieniu i ponownemu wykorzystywaniu na zasadach i w trybie określonym w niniejszej ustawie. W przepisach ustawy, jak i w systemie prawa, nie została zawarta definicja „sprawy publicznej”. Ustawodawca zdecydował się tylko na zamieszczenie w przepisie art. 6 UDIP przykładowego katalogu informacji, które stanowią informację publiczną. Jak podnosi się w doktrynie, egzemplifikacyjny charakter tego wyciszenia nie budzi wątpliwości – „nie stanowi on zatem podstawy do zawężającej interpretacji pojęcia informacji publicznej”³.

Mimo wskazanego celu ustawy, czyli dookreślenia konstytucyjnych pojęć, zawarta w art. 1 definicja do takiego doprecyzowania nie prowadzi. Tłumaczy bowiem pojęcia, które powodują problemy interpretacyjne pojęciami, które także nie mają jednoznacznych odnośników w języku. Wielu autorów wskazuje na wady zawartej w ustawie definicji i braku precyzji regulacji⁴. Autorzy wskazują także, że kwalifikowanie określonych informacji jako podlegających udostępnieniu wyłącznie w oparciu o przepisy ustawy o dostępie do informacji prowadziłoby do zbyt wąskiego rozumienia pojęcia „informacja publiczna”⁵. Jednakże można przyjąć, że tak szeroka definicja informacji publicznej stanowi normę interpretacyjną w stosowaniu ustawy oraz podkreśla dominację jawności informacji nad tajnością⁶. Ponadto należy pamiętać, że wszelkie regulacje ustawowe muszą być wykładane w oparciu o Konstytucję, w tym przypadku w szczególności o jej art. 61⁷.

Szerokie pojęcie informacji publicznej prowadzi do zakwalifikowania do niej wszystkich dotyczących spraw publicznych wiadomości, będących w posiadaniu organu publicznego. Nie oznacza to jednak automatycznego udostępnienia takiej informacji. Ustrojodawca przewidział w art. 61 ust. 3 Konstytucji możliwość ograniczenia prawa do informacji, które może nastąpić wyłącznie w akcie prawnym rangi ustawy, a także dla realizacji wymienionych w tym przepisie wartości. W orzecnictwie Trybunału Konstytucyjnego⁸ zostało podkreślone, że mimo obowiązywania klauzuli szczegółowej ograniczenia prawa do informacji, ustanowionej w art. 61 ust. 3 Konstytucji, granice możliwego ograniczenia tego prawa zostały wyznaczone także w art. 31 ust. 3. Jak wskazał Trybunał⁹, przyjęcie, że art. 61 ust. 3 wyłącza zastosowanie klauzuli ogólnej z art. 31 ust. 3 Konstytucji spowodowałoby

² Druk sejmowy nr 2094 z dnia 30 czerwca 2000 r., s. 17-18.

³ M. Kłaczyński, *Komentarz do art. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej*, pkt 5, baza LEX.

⁴ Zob. T.R. Aleksandrowicz, *Komentarz do ustawy o dostępie do informacji publicznej*, Warszawa 2002, s. 70.

⁵ M. Jaśkowska, *Dostęp do informacji publicznych w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Toruń 2002, s. 16-17.

⁶ P. Sitniewski, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Wrocław 2011, s. 14.

⁷ Tak m.in. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 30 października 2002 r. o sygn. II SA 1956/02.

⁸ Wyrok TK z dnia 20 marca 2006 r. o sygn. K 17/05 oraz wyrok TK z dnia 15 października 2009 r. o sygn. K 26/08.

⁹ Wyrok z dnia 15 października 2009 r. o sygn. K 26/08.



nie tylko zawężenie samych przesłanek ingerencji (klauzula szczególna nie wskazuje tych samych wartości umożliwiających ograniczenie prawa co art. 31 ust. 3), ale odnosiłoby się do ustanowionego w art. 31 ust. 3 mechanizmu proporcjonalności. Należy więc przyjąć, że każde ograniczenie konstytucyjnego prawa do informacji musi być zgodne z zasadą proporcjonalności, a także nie może naruszać istoty tego uprawnienia.

Przesłanki odmowy udostępnienia informacji zostały uregulowane w UDIP. Z jej przepisów wynika, że prawo do informacji podlega ograniczeniu w zakresie i na zasadach określonych w przepisach o ochronie informacji niejawnych (art. 5 ust. 1 UDIP), a także ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy, za wyjątkiem osób pełniących funkcje publiczne (art. 5 ust. 2 UDIP). Przykładowo więc informacja objęta klauzulą „tajne” na podstawie przepisów ustawy o ochronie informacji niejawnych¹⁰ stanowi informację publiczną (jeśli spełnia wymagania definicji), ale dostęp do niej podlega ograniczeniu. W takim przypadku organ jest zobowiązany do wydania decyzji administracyjnej o odmowie dostępu do informacji (art. 16 UDIP). Taka decyzja może zostać zaskarżona poprzez złożenie odwołania do organu wyższego stopnia, a w przypadku otrzymania kolejnej decyzji o odmowie, wnioskodawca może złożyć odpowiednią skargę do sądu administracyjnego. Podobnie, w przypadku beczynności organu, który mimo obowiązku nie udostępnia informacji lub nie wydaje odpowiedniej decyzji o odmowie, wnioskodawca może złożyć skargę na beczynność do odpowiedniego wojewódzkiego sądu administracyjnego. Wskazane wyżej przepisy i nieprecyzyjność zawartych w niej pojęć (oraz wykorzystywanie tej nieprecyzyjności przez organy), a także nieprecyzyjne sformułowanie przesłanek odmowy dostępu do informacji przyczyniły się do wydania dużej liczby orzeczeń zarówno wojewódzkich sądów administracyjnych, jak i Naczelnego Sądu Administracyjnego dotyczących zakwalifikowania konkretnej informacji jako podlegającej udostępnieniu informacji publicznej.

Ustawa o dostępie do informacji nie jest „ustawą-matką”

Kolejnym ograniczeniem dostępu do informacji jest art. 1 ust. 2 UDIP. W trakcie podjętej w parlamencie ponad 10 lat temu pracy nad uregulowaniem dostępu do informacji publicznej część zaangażowanych środowisk wyrażała nadzieję, że regulacja będzie swoistą „ustawą-matką”, która ureguluje dostęp do każdej informacji o charakterze publicznym. Także uzasadnienie poselskiego projektu ustawy wskazywało, że „ustawa ma być ustawą ustrojową, gdyż rozwijając i precyzując konstytucyjną zasadę, że informacja jest jawna (...), wyznacza zakres jawności informacji publicznej”¹¹. Ustawodawca w art. 1 ust. 2 UDIP wskazał jednak, że przepisy ustawy

¹⁰ Ustawa z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz. U. Nr 182, poz. 1228).

¹¹ Druk sejmowy, op. cit., s. 18.

nie naruszają przepisów innych ustaw określających odmienne zasady i tryb dostępu do informacji będących informacjami publicznymi. Ponadto ustawa we wskazanym art. 5 ust. 1 przewiduje, że ograniczeniem dla prawa dostępu do informacji jest ochrona tajemnic ustawowo chronionych innych niż informacje niejawne. W dalszej części artykułu zostaną przeanalizowane dwa przypadki uregulowania dostępu do informacji publicznej, które potencjalnie mogą być niezgodne z Konstytucją. Pierwsza regulacja dotyczy wyłączenia spod definicji informacji publicznej określonych dokumentów, wytwarzanych przez audytora wewnętrznego w trakcie przeprowadzania audytu wewnętrznego w jednostkach publicznych. W drugim przypadku ustawodawca wyłączył stosowanie UDIP do określonej informacji publicznej – pytań z przeprowadzonych egzaminów dla przedstawicieli zawodów medycznych.

Ustawa o finansach publicznych¹² w rozdziale VI reguluje tryb przeprowadzania w jednostkach publicznych audytu wewnętrznego. Zgodnie z ustawą, audyt wewnętrzny jest działalnością niezależną i obiektywną, której celem jest wspieranie ministra kierującego działem lub kierownika jednostki w realizacji celów i zadań przez systematyczną ocenę kontroli zarządczej oraz czynności doradcze (art. 272 ust. 1 ustawy). Przepisy określają, które jednostki są obligatoryjnie zobowiązane do przeprowadzania audytu oraz w których podmiotach kontrolę w ramach audytu przeprowadza zatrudniony w nich audytor wewnętrzny. Tryb przeprowadzenia audytu oraz dokumenty wytwarzane przez audytora zostały określone w rozporządzeniu w sprawie przeprowadzania i dokumentowania audytu wewnętrznego¹³. Przed przystąpieniem do zadań przygotowany jest plan audytu, zawierający wyniki analizy ryzyka, listę obszarów ryzyka oraz informacje na temat czasu planowanej pracy. Rozporządzenie stanowi, że audytor dokumentuje wszystkie czynności i zdarzenia, które mają istotne znaczenie dla wyników audytu (§ 12). Przepisy obligują audytora do prowadzenia dwóch rodzajów dokumentacji: akt bieżących oraz akt stałych (§ 13). Akta bieżące zawierają m.in. dokumenty sporządzone oraz dokumenty otrzymane przez audytora w trakcie przeprowadzania zadania zapewniającego dokumentację dotyczącą przeprowadzonych czynności sprawdzających. Z kolei akta stałe to plan audytu, sprawozdanie z wykonania planu, zakres realizacji planu czy informacje mogące mieć wpływ na przeprowadzanie audytu wewnętrznego, w tym dokumentację z przeprowadzonej analizy ryzyka lub analizy zasobów osobowych.

Wyłączenie dostępu do części sporządzanych przez audytora dokumentów nastąpiło w wyniku regulacji art. 284 ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z ust. 1 tego artykułu, plan audytu oraz sprawozdanie z wykonania planu audytu stanowią (udostępnianą na wniosek), informację publiczną w rozumieniu ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej. Z kolei zgodnie z art. 284 ust. 2 informacji publicznej nie stanowią inne niż wymienione w ust. 1 dokumenty wytworzone przez audytora

¹² Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885 ze zm.).

¹³ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 1 lutego 2010 r. w sprawie przeprowadzania i dokumentowania audytu wewnętrznego (Dz. U. Nr 21, poz. 108).



wewnętrznego w trakcie prowadzenia audytu wewnętrznego¹⁴. Należy rozważyć, czy takie wyłączenie dostępu do dokumentacji stanowi konstytucyjną regulację.

Ogólna klauzula ograniczająca, zamieszczona w art. 31 ust. 3 Konstytucji, zakazuje ustanawiania ograniczeń, które mogą naruszyć istotę wolności i praw. Koncepcja „istoty” prawa wynika z założenia, że w ramach konkretnego prawa lub wolności można wyodrębnić pewne elementy podstawowe – jądro tego prawa – bez których dane uprawnienie w ogóle nie będzie mogło istnieć. Za istotę prawa do informacji publicznej należy uznać możliwość dostępu do dokumentów, zawierających informację publiczną. Nie jest to równoznaczne z bezwzględnym dostępem do każdej informacji – możliwość wprowadzania ograniczeń wynika z art. 31 ust. 3, a także art. 61 ust. 3 Konstytucji. Ograniczenie wolności i prawa musi jednak spełniać wynikające z tych przepisów warunki: być wprowadzone dla wymienionej w art. 61 wartości, a także zgodne z zasadą proporcjonalności. Możliwe jest ograniczenie prawa do informacji z uwagi na określoną treść dokumentu, np. w przypadku nałożenia odpowiedniej klauzuli w oparciu o przepisy ustawy o ochronie informacji niejawnej.

Wynikające z art. 284 ust. 2 ustawy o finansach wyłączenie pewnej kategorii dokumentów spod definicji informacji publicznej wydaje się prowadzić do naruszenia istoty uregulowanej w art. 61 prawa obywatelskiego, gdyż automatycznie wyłącza dostęp do dokumentu. Takie automatyczne wyłączenie pewnego typu dokumentów spod reżimu ustawy o dostępie nie jest w żaden sposób uzależnione od zawartości dokumentu. Nie bada się więc, czy zasadne jest „utajnienie” konkretnego dokumentu, w przeciwieństwie do ograniczenia dostępu na podstawie np. art. 5 ust. 2 UDIP – w takim przypadku w drodze zaskarżenia decyzji o odmowie obywatel ma możliwość zweryfikowania poprawności decyzji przez inny organ (a także, gdy zachodzi taka potrzeba, przez sąd). Nawet w przypadku objęcia danego dokumentu klauzulą tajności została wprowadzona odpowiednia procedura weryfikacji po upływie odpowiedniego czasu nałożenia klauzuli, a także zostały uregulowane przesłanki takiego utajnienia. Odmiennie wygląda sytuacja dokumentów audytu innych niż plan audytu i sprawozdanie z wykonania planu – niezależnie od treści tych dokumentów, organy w żadnym wypadku nie będą zobowiązane do ich udostępnienia.

Dokument „wewnętrzny”

Powyższe rozważania wynikają z założenia, że przy braku regulacji art. 284 ustawy o finansach wszystkie wytworzone przez audytora dokumenty stanowiłyby informację publiczną. Są bowiem, zgodnie z art. 61 ust. 1 Konstytucji, „informacją o działalności organów władzy publicznej”. Dopiero regulacja art. 284 ust. 2 ustawy wprowadziła odrębną regulację, wyłączając dokumenty spod definicji informacji publicznej, mimo że na gruncie konstytucyjnej regulacji dokumenty wytworzone

¹⁴ Przepis nie wyłączył dostępu do dokumentów otrzymanych przez audytora wewnętrznego w trakcie przeprowadzania zadania, a wyłącznie do dokumentów przez niego sporządzonych.

przez audytora wewnętrznego posiadają cechy kwalifikujące je jako informację publiczną. W tym kontekście art. 284 ust. 1 stanowi *superfluum* ustawowe, bowiem przepis nie wprowadza nowej normy, a jedynie potwierdza, że plan audytu i sprawozdanie z jego wykonania stanowią informację publiczną, co wynika już z przepisów Konstytucji oraz ustawy o dostępie do informacji.

Można spotkać się jednak z odmiennym poglądem, zaprezentowanym przez sądy administracyjne w trzech orzeczeniach. Pogląd ten jest związany ze stosowanym przez część sądów administracyjnych pojęciem dokumentu „wewnętrznego”. Według tego poglądu istotne jest ustalenie, jaki był cel sporządzenia danego dokumentu – jeżeli dany dokument nie dotyczy konkretnej sprawy i nie oddziałuje wprost na sytuację podmiotów zewnętrznych, to nie będzie stanowił informacji publicznej. Jako dokumenty wewnętrzne sądy kwalifikują dokumenty, które stanowią jedynie środek poznawczy i nie odnoszą się wprost do przyszłych działań i zamierzeń podmiotu zobowiązanego¹⁵.

Powyzszy pogląd o „wewnętrznym” charakterze sporządzanych dokumentów został także wyrażony w trzech orzeczeniach sądów administracyjnych dotyczących dokumentów wytwarzanych przez audytora wewnętrznego. W najwcześniejszym chronologicznie wyroku Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu¹⁶ wskazał, że dokumenty audytowe mają „wewnętrzny” i roboczy charakter. Zdaniem sądu dopiero regulacja art. 284 ust. 1 ustawy o finansach nadaje wybranym dokumentom charakter „publiczny”, w przeciwnym wypadku żadne dokumenty sporządzone przez audytora nie mogłyby zostać zakwalifikowane do informacji publicznych. W ocenie Sądu, art. 284 ust. 2 stanowi swoiste potwierdzenie niepublicznego charakteru dokumentu audytu, a nie statuuowanie tego charakteru. Stanowisko Sądu zostało następnie potwierdzone w dwóch orzeczeniach WSA w Olsztynie¹⁷.

Stanowisko zaprezentowane w powyższych orzeczeniach musi być uznane za niezgodne z Konstytucją, ponieważ nieprawidłowe jest przyjęcie, że dokumenty audytowe nie są informacją publiczną w świetle uregulowanego w Konstytucji pojęcia. Audyt wewnętrzny jest, zgodnie z ustawą, działalnością niezależną i obiektywną, mającą na celu wspieranie ministra kierującego działem lub kierownika jednostki w realizacji celów i zadań poprzez systematyczną ocenę kontroli zarządczej i czynności doradcze. Z tego względu sporządzone przez audytora wewnętrznego dokumenty zawierają stosowne informacje o stanie jednostki, a także informacje o sugerowanych zmianach funkcjonowania. Takie dokumenty zostają sporządzone na potrzeby działania publicznego podmiotu i stanowią informację o jego działalności, a tym samym są informacją publiczną. Pogląd o szerokim rozumieniu pojęcia informacji publicznej został wyrażony w licznych orzeczeniach – przykładowo NSA

¹⁵ Por. wyrok NSA z dnia 29 lutego 2012 r. o sygn. I OSK 2130/11 oraz wyrok NSA z dnia 29 lutego 2012 r. o sygn. I OSK 2196/11.

¹⁶ Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 20 kwietnia 2011 r. o sygn. IV SAB/Po 52/10.

¹⁷ Wyroki WSA w Opolu: z dnia 4 grudnia 2012 r. o sygn. II SAB/Ol 160/12 oraz z dnia 4 grudnia 2012 r. o sygn. II SAB/Ol 162/12.



zauważył, że informację publiczną stanowi treść wszelkiego rodzaju dokumentów odnoszących się do organów administracji, związanych z nimi lub w jakikolwiek sposób ich dotyczących¹⁸.

W wyżej powołanym orzecznictwie sądy administracyjne wskazywały także, że dostęp do dokumentów audytu byłby niezgodny z celem wprowadzonej regulacji. Zdaniem sądów nadanie dokumentom „niepublicznego” charakteru służy ochronie efektywności i rzetelności audytu. Zapewnienie dostępności dokumentów mogłoby bowiem doprowadzić do swoistej autocenzury audytorów, którzy – zdając sobie sprawę z publicznego dostępu do dokumentów, mogliby być bardziej powściągliwi w formułowaniu wniosków. Należy się zgodzić, że dla zapewnienia niezależności audytu istotne jest wprowadzenie standardów pracy audytorów wewnętrznych, które zapewnią im niezależną pozycję. Mechanizmy, których celem jest zapewnienie audytorom wewnętrznym niezależności, powinny być wprowadzane poprzez ochronę stosunku pracy osób zatrudnionych bez względu na formułowane zalecenia i wnioski. Jednocześnie kontrola społeczna, poprzez wgląd do wytworzonych dokumentów, może wywołać przeciwny efekt niż zauważony przez sądy – może wpłynąć na zwiększenie rzetelności pracy audytora. Niezbędne jest także doprowadzenie do swobodnego przeprowadzania zadań przez audytora w trakcie prowadzenia audytu wewnętrznego – ustawodawca może więc przewidzieć czasowe wyłączenie dostępu do dokumentów do czasu zakończenia pracy. W przepisach obowiązuje szereg przesłanek, dla których organ może odmówić dostępu do informacji. Powyższe rozwiązania poprzez czasowość wyłączenia dostępu nie prowadzą jednak do naruszenia istoty prawa do informacji publicznej. Z kolei przy ogólnym reżimie organy mają możliwość wydania decyzji o odmowie udostępnienia, w przypadku wystąpienia ustawowych przesłanek, a taka decyzja podlega kontroli organów wyższego stopnia oraz sądów administracyjnych¹⁹.

Wyłączenie stosowania ustawy o dostępie do informacji publicznej

Kolejnym przykładem możliwej niekonstytucyjności przepisów jest regulacja odnosząca się do treści pytań z przeprowadzonych egzaminów dla osób zdobywających uprawnienia do wykonywania zawodów medycznych. W tym przypadku ustawodawca nie wyłączył informacji spod pojęcia informacji publicznej, ograniczył jednak dostęp do pytań z przeprowadzonych egzaminów w sposób budzący wątpliwości z punktu widzenia konstytucyjności regulacji.

¹⁸ Por. wyrok NSA z dnia 30 października 2002 r. o sygn. II SA 181/02 oraz wyrok NSA z dnia 20 października 2002 r. o sygn. II SA 1956/02.

¹⁹ Obecnie w Trybunale Konstytucyjnym pod sygn. K 14/13 toczy się postępowanie o uznanie art. 284 ust. 2 za niezgodny z Konstytucją, wszczęte po złożeniu wniosku przez Rzecznika Praw Obywatelskich.

Ustawa o zawodach lekarza²⁰ reguluje przeprowadzanie trzech rodzajów egzaminu: Lekarskiego Egzaminu Końcowego, Lekarsko-Dentystycznego Egzaminu Końcowego oraz Państwowego Egzaminu Specjalizacyjnego. Zgodnie z art. 14a ust. 11 oraz art. 16r ust. 12 powyższej ustawy, testy i pytania testowe nie podlegają udostępnieniu na zasadach określonych w ustawie o dostępie do informacji publicznej. Konstytucja i ustawa o dostępie do informacji umożliwiają, jak już zostało wskazane, odrębne uregulowania dostępu do informacji. Jednakże taka regulacja musi spełniać wymogi wynikające z art. 31. ust. 3 oraz art. 61 ust. 3 i 4 Konstytucji, które regulują zakres dopuszczalnych ograniczeń dostępu do informacji.

W przypadku pytań egzaminacyjnych ustawodawca wyłączył stosowanie przepisów UDIP, jednakże nie wprowadził odrębnej regulacji dostępu do pytań w ustawie. Tryb udostępniania pytań został uregulowany w zarządzeniu Dyrektora Centrum Egzaminów Medycznych nr 20/2012²¹. Zgodnie z tym aktem prawnym udostępnienie pytań z przeprowadzonego egzaminu następuje na wniosek osoby zainteresowanej wyłącznie w siedzibie CEM. Nie został uregulowany tryb odmowy udostępnienia informacji ani zasady jej zaskarżenia. Z tego względu wydaje się zasadne przyjęcie, że w zakresie nieuregulowanych w zarządzeniu obowiązują przepisy ogólne postępowania administracyjnego.

Jednocześnie w przedmiotowym zarządzeniu Dyrektora została zawarta definicja osoby zainteresowanej. Zgodnie z § 1 zarządzenia jest nią wyłącznie osoba, która do tego egzaminu przystąpiła. Ta regulacja ogranicza podmioty uprawnione do otrzymania informacji publicznej wyłącznie do wąskiego kręgu osób, odmiennego niż osoby uprawnione do uzyskania informacji publicznej na gruncie Konstytucji. Z jej art. 61 ust. 1 wynika bowiem, że prawo do informacji o działalności organów władzy publicznej przysługuje obywatelom, a ewentualne ograniczenie tego uprawnienia musi spełniać warunki określone w ogólnej oraz szczegółowej klauzuli ograniczającej (art. 31 ust. 3 oraz 61 ust. 3 Konstytucji). Art. 31 ust. 3 Konstytucji wprost stanowi, że wszelkie ograniczenia praw i wolności mogą nastąpić wyłącznie w akcie prawnym rangi ustawy. Ustanowione ograniczenie prawa do informacji nie spełnia więc podstawowego wymogu rangi aktu wprowadzającego ograniczenie. Akt prawny, jakim jest zarządzenie może regulować wyłącznie stosunki wewnętrzne w danej instytucji, a nie stosunki z podmiotami zewnętrznymi. CEM funkcjonuje w oparciu o zarządzenie Ministra Zdrowia w sprawie Centrum Egzaminów Medycznych²², którego załącznikiem jest regulamin organizacyjny CEM. Zgodnie z § 2 ust. 5 tego regulaminu dyrektorowi Centrum przysługuje uprawnienie do wydawania zarządzeń dotyczących działalności CEM. Takie zarządzenia mogą mieć charakter we-

²⁰ Ustawa z 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentysty (Dz. U. z 2011 r. Nr 277, poz. 1634 ze zm., dalej jako: u.z.l.).

²¹ Zarządzenie Dyrektora CEM z dnia 28 grudnia 2012 r. o nr 20/2012 w sprawie wprowadzenia instrukcji udostępniania książeczek zadań testowych oraz komputerowej karty odpowiedzi.

²² Zarządzenie Ministra Zdrowia z dnia 22 czerwca 2010 r. w sprawie Centrum Egzaminów Medycznych (Dz. Urz. MZ Nr 9, poz. 55 ze zm.).



wewnętrzny i nie mogą ingerować w prawa i wolności jednostek, które muszą zostać uregulowane prawem powszechnie obowiązującym.

Jednakże zasadne wydaje się założenie, że ustanowienie takiego ograniczenia w dostępie do pytań w ustawie także nie mogłoby zostać uznane za zgodne z Konstytucją. Ustanowienie dostępu do pytań z przeprowadzanych egzaminów musiałyby bowiem realizować jedną ze wskazanych w art. 61 ust. 3 wartości. Ponadto, należałoby przeprowadzić test zgodności takiego ograniczenia co do spełnienia zasady proporcjonalności, w której zawiera się wymóg przydatności, adekwatności i proporcjonalności w wąskim tego słowa znaczeniu²³.

Podsumowanie

Należy pamiętać, że regulacje konstytucyjne nakładają na ustawodawcę ograniczenia w regulowaniu procedur dostępu do informacji publicznej. Na powyższych dwóch przykładach widać, że ustawodawca ma tendencję do odchodzenia od konstytucyjnych ram prawa dostępu do informacji. Charakterystyczne dla organów władzy publicznej jest dążenie do jak najmniejszej jawności swoich działań. Ustrojodawca, dostrzegając te tendencje, wprowadził prawo do informacji publicznej o bardzo szerokim zakresie, zdając sobie sprawę, że jawność życia publicznego jest jedną z gwarancji prawidłowego funkcjonowania państwa jako ważny element kontroli społecznej.

Streszczenie

W pierwszej części artykułu zastało krótko scharakteryzowane prawo do informacji publicznej i możliwe ograniczenia tego prawa wynikające z Konstytucji oraz ustawy o dostępie do informacji publicznej. Autorka, na przykładzie ustaw i regulacji szczególnych starała się wykazać, że pewne ograniczenia w dostępie do informacji mogą prowadzić do naruszenia Konstytucji. Pierwszy z przykładów dotyczył wyłączenia pewnego typu dokumentów przygotowywanych w ramach audytu wewnętrznego spod definicji informacji publicznej, co może zostać uznane za naruszenie istoty prawa do informacji (a tym samym naruszające konstytucyjny zakaz ingerowania w istotę praw i wolności wynikający z art. 31 ust. 3 Konstytucji). Drugi przykład to wyłączenie stosowania do pytań z już przeprowadzonych egzaminów medycznych ustawy o dostępie do informacji publicznej. Regulacje takie znalazły się w niewłaściwym akcie prawnym (zarządzeniu Dyrektora Centrum Egzaminów Medycznych zamiast w ustawie), a zakres prawa dostępu do pytań wydaje się być zbyt wąski. Konkludując, autorka podkreśliła, że ustanawianie ograniczeń w dostę-

²³ Zauważyć można w tym miejscu, że pytania z przeprowadzonych egzaminów dla zawodów prawniczych są udostępniane przez Ministerstwo Sprawiedliwości na stronie internetowej.

pie do informacji publicznej w różnych aktach prawnych, może prowadzić i często prowadzi do naruszenia konstytucyjnego standardu, a tym samym do ograniczenia jawności życia publicznego.

Słowa kluczowe: prawo do informacji publicznej, ograniczenie dostępu do informacji publicznej, audyt wewnętrzny, dokument wewnętrzny, egzaminy medyczne, Dyrektor Centrum Egzaminów Medycznych

Abstract

In the first part of the article, the Author shortly describes the right to access to public information and possible restrictions of this right that are consistent with the Constitution and the Access to Information Act. In the second part, the author puts forwards examples of regulations that may violate the Constitution. The first regulation concerns the rule stated in the Public Finances Act that limits the access to documents created during managing audit in public institutions. The second example refers to access to content of the physician profession exams. The inside administrative act enacted by The Head of the Centre for Medical Exams gives the right to access to the test only to people who have taken the test which is too narrow according to constitutional standards. The author concludes that different regulations are restricting the access to public information which may lead to limitations on the transparency of public life.

Keywords: right to access to public information, limitations of the right to public information, internal audit, internal document, medical exams, Head of the Centre for Medical Exams

Ochrona informacji niejawnych w postępowaniu administracyjnym i sądowno-administracyjnym

Wprowadzenie

Potrzeba zdobywania informacji, jej gromadzenia, przetwarzania i przekazywania ma zasadnicze znaczenie w życiu człowieka. Na przestrzeni wieków zakres pożądaných informacji ulegał zmianom, stając się współcześnie największy w historii. Informacja od dawna była cennym towarem i jest utożsamiana ze sprawowaniem władzy.

Współcześnie jednym z głównych źródeł informacji dla obywatela jest administracja publiczna. Taki stan rzeczy zawdzięczamy ugruntowanej zasadzie jawności działania administracji, która jest całkowitym przeciwieństwem tajemnicy i poufności w kontaktach obywatela z administracją, jak również pomiędzy podmiotami administrującymi. Zgodnie z poglądem Teresy Górczyńskiej, jawność to stan względnego braku przeszkód w byciu poinformowanym oraz możliwości dalszego ich przekazywania. To również stan względnie swobodnego dostępu do informacji oraz możliwość wglądu nie tylko w swoje sprawy. Jawność to także relatywnie nieskrępowany dostęp do wszelkiego rodzaju informacji, dokumentów, działalności i motywów autorów¹. Tak pojmowana jawność legła u podstaw prawa do informacji publicznej, która jest publicznym prawem podmiotowym², zapewniającym możliwość skutecznego żądania od organów władzy publicznej udzielenia informacji. Pełni również funkcję gwarancji procesowej³, zabezpieczając interesy strony postępowania.

Prawo do informacji publicznej ma swe podstawowe źródło w art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji, choć dodatkowo odnoszą się do niego trzy inne przepisy ustawy zasadniczej⁴. Zgodnie z art. 1 ust. 1 UDIP, informacją publiczną jest każda informacja o sprawach publicznych. Podlega ona udostępnieniu i ponownemu wykorzystywaniu na zasadach i w trybie określonych w UDIP. W orzecnictwie utrwalone zostało stanowisko, zgodnie z którym za informację publiczną uznaje się informację

¹ T. Górczyńska, *Prawo do informacji i zasada jawności administracyjnej*, Warszawa 1999, s. 27-28.

² Zob. W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 61 Konstytucji RP*, [w]: L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, T. IV, Warszawa 2005, s. 5.

³ Zob. G. Łaszczycza, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, T. I, Kraków 2005, s. 654.

⁴ Art. 51 ust. 3 regulujący prawo dostępu każdego do dotyczących go urzędowych dokumentów i zbiorów danych osobowych; art. 54 ust. 1 potwierdzający wolność pozyskiwania i rozpowszechniania informacji oraz art. 74 ust. 3 statuujący prawo do informacji o stanie i ochronie środowiska.

wytworzone przez władze publiczne, osoby pełniące funkcje publiczne oraz inne podmioty, które wykonują funkcje publiczne lub gospodarują mieniem publicznym (komunalnym bądź Skarbu Państwa), jak również informacje odnoszące się do wspomnianych władz, osób i innych podmiotów – niezależnie od tego, przez kogo zostały wytworzone⁵. Niestety, w praktyce stosowania UDIP niekiedy brak jest jednolitości w klasyfikowaniu poszczególnych informacji jako informacji publicznych⁶.

Ograniczenie dostępu do informacji stanowi jedynie wyjątek od konstytucyjnej zasady prawa do informacji i powinno następować w oparciu o właściwą podstawę prawną, jedynie gdy jest niezbędne w demokratycznym społeczeństwie i proporcjonalnie do celów ochrony. Granicę dopuszczalnego ograniczenia prawa do informacji wyznacza art. 61 ust. 3 Konstytucji. Wynika z niego, że ograniczenie może mieć miejsce wyłącznie ze względu na określone w ustawach dobra, tj. „ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa”. Powyższe postanowienia zostały doprecyzowane w UDIP. Zgodnie z jej art. 5 ust. 1, 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. Przyjąć należy, że ograniczenie dostępu do informacji publicznej poprzez ochronę informacji niejawnych, stanowi ochronę konstytucyjnych wartości, tj. porządek i bezpieczeństwo publiczne oraz bezpieczeństwo i ważny interes gospodarczy państwa.

Geneza ochrony i pojęcie informacji niejawnych w Polsce

Po odzyskaniu przez Polskę niepodległości w zakresie ochrony informacji niejawnych początkowo obowiązywały regulacje państw zaborczych. Pierwszą polską regulacją chroniącą te informacje była ustawa z 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej⁷, która nakładała na urzędników obowiązek ochrony takich informacji. Zakres informacji niejawnych został rozszerzony rozporządzeniem Prezydenta RP z 16 lutego 1928 r. o karach za szpiegostwo i niektóre inne przestępstwa przeciw Państwu⁸. Rozporządzenie wprowadzało karę 5 lat więzienia wobec każdego, „kto umyślnie ujawnia innej osobie wiadomość, dokumenty lub inne przedmioty, które ze względu na dobro Państwa Polskiego należy zachować w tajemnicy przed rządem obcego państwa”. Jeżeli przytoczona wiadomość, dokument lub przedmiot

⁵ M. Jaśkowska, *Dostęp do informacji publicznych w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Toruń 2002, s. 28.

⁶ Szerzej na ten temat zob. m.in.: P. Fajgielski, A. Młynarska-Sobaczewska, A. Piskorz-Ryń, G. Sibiga, *Ekspertyza prawna sporządzona przez Instytut Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk nt.: Rozwiązania mogące stanowić podstawę do zmian przepisów regulujących zasady dostępu do informacji publicznej i jej ponownego wykorzystywania* (https://mac.gov.pl/files/wp-content/uploads/2013/09/INP_ekspertyza.pdf).

⁷ Ustawa z 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej (Dz. U. Nr 21, poz. 164).

⁸ Rozporządzeniem Prezydenta RP z 16 lutego 1928 r. o karach za szpiegostwo i niektóre inne przestępstwa przeciw Państwu (Dz. U. Nr 18 poz. 160).



„dotyczyły wojskowej ochrony Państwa lub jego sił zbrojnych, sprawca ulega karze ciężkiego więzienia od roku do lat dziesięciu” (art. 1 i 2 rozporządzenia).

Pewne usystematyzowanie ochrony informacji niejawnych wprowadził Kodeks Karny z 1932 r.⁹, który wprowadził pojęcie tajemnicy urzędowej definiowanej jako „wiadomość nie nadająca się do ujawnienia ze względu na szkodę Państwa” (art. 289 Kodeksu karnego z 1932 r.). Jednakże najszerszy zakres ochrony informacji niejawnych wprowadzało rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 24 października 1934 r. o niektórych przestępstwach przeciwko bezpieczeństwu Państwa¹⁰. Wprowadziło ono do polskiego systemu prawnego pojęcia:

- tajemnicy państwowej – stanowiły ją „wiadomości, dokumenty lub inne przedmioty, które z powodu ich treści lub jakości należy ze względu na dobro Państwa Polskiego zachować w tajemnicy przed rządem państwa obcego, choćby nawet zarządzenia, normujące czynności służbowe, nie uznawały ich za tajne albo choćby zachowanie ich w tajemnicy przed pewnym gronem osób było niemożliwe”
- informacji wojskowej – czyli „wiadomości, dokumenty lub inne przedmioty, które, nie będąc tajemnicą państwową, dotyczą jednak wojskowej obrony Państwa lub jego sił zbrojnych” (art. 9 § 1 i 2 rozporządzenia).

Po II wojnie światowej ochrona informacji niejawnych początkowo była regulowana dekretem z 26 października 1949 r. o ochronie tajemnicy państwowej i służbowej¹¹. Kolejnym aktem prawnym była uchwała Rady Ministrów 282/59 z 2 lipca 1959 r. w sprawie organizacji ochrony tajemnicy państwowej i służbowej. Na podstawie delegacji zawartej w powyższej uchwale Minister Spraw Wewnętrznych wydał zarządzenie nr 70/60 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 31 marca 1960 r. w sprawie postępowania w kraju z dokumentami tajnymi i tajnymi specjalnego znaczenia wraz z załącznikiem w postaci Instrukcji Ministra Spraw Wewnętrznych wydanej w porozumieniu z Ministrem Obrony Narodowej o postępowaniu w kraju z dokumentami tajnymi, tajnymi specjalnego znaczenia oraz dokumentami geodezyjnymi, kartograficznymi i geologicznymi stanowiącymi tajemnicę państwową i służbową¹².

Ochrona informacji niejawnych została usystematyzowana ustawą z dnia 19 kwietnia 1969 r. Kodeks Karny¹³. Na jego mocy dokonano ponownego zdefiniowania tajemnicy państwowej („wiadomość, której ujawnienie osobom nieuprawnionym może narazić na szkodę bezpieczeństwo lub inny ważny interes polityczny lub gospodarczy Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej”) i tajemnicy służbowej („wiadomość, z którą pracownik zapoznał się w związku ze swoją pracą w instytucji państwowej lub społecznej, a której

⁹ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 11 lipca 1932 r., Kodeks karny (Dz. U. Nr 60 poz. 571, ze zm.).

¹⁰ rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 24 października 1934 r. o niektórych przestępstwach przeciwko bezpieczeństwu Państwa (Dz. U. Nr 94, poz. 851).

¹¹ Dekret z 26 października 1949 r. o ochronie tajemnicy państwowej i służbowej (Dz. U. Nr 55 poz. 437).

¹² Główne Archiwum Policji, sygnatura archiwalna 145x/1, „Zbiór aktów normatywnych MSW”. Instrukcja szeroko odnosiła się do kwalifikacji dokumentów, funkcjonowania kancelarii tajnej, obiegu i ewidencji korespondencji niejawnej, sporządzania dokumentacji niejawnej oraz postępowania z dokumentami tajnymi specjalnego znaczenia. Podaje za: Zarys historyczny ochrony informacji niejawnych w Polsce, www.policja.pl.

¹³ Ustawą z 19 kwietnia 1969 r. Kodeks Karny (Dz. U. Nr 13, poz. 94).

ujawnienie osobom nieuprawnionym może narazić na szkodę społecznie uzasadniony interes”¹⁴. Pomimo uchwalenia Kodeksu Karnego informacje niejawne chronione były aktami wewnętrznymi. W dniu 2 lipca 1971 r. Rada Ministrów uchwałą nr 126/71 w sprawie organizacji ochrony tajemnicy państwowej i służbowej na nowo określiła zasady ochrony tych tajemnic. Powyższą uchwałę wykonywało zarządzenie nr 89/72 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 30 sierpnia 1972 r. w sprawie zasad i sposobu postępowania w kraju z wiadomościami stanowiącymi tajemnicę państwową i służbową wraz z załącznikiem w postaci instrukcji wzorcowej w sprawie zasad i sposobu postępowania w kraju z wiadomościami stanowiącymi tajemnicę państwową i służbową¹⁵.

Ważnym krokiem w okresie PRL w zakresie ochrony informacji niejawnych było uchwalenie w dniu 14 grudnia 1982 r. ustawy o ochronie tajemnicy państwowej i służbowej¹⁶. Powyższa ustawa w sposób bardzo szeroki definiowała tajemnicę państwową i służbową¹⁷. Określała ona również zasady dopuszczenia do wiadomości stanowiących tajemnicę państwową na zasadzie upoważnień do dostępu do wiadomości stanowiących tajemnicę państwową. Takie upoważnienie mogło być udzielone osobie będącej obywatelem polskim, dającej rękojmię zachowania tajemnicy oraz wykonującej pracę wymagającą dostępu do wiadomości stanowiących tajemnicę państwową. W sprawach wydawania takich upoważnień właściwi byli kierownicy jednostek organizacyjnych. Zasady i tryb upoważnień do dostępu do wiadomości stanowiących tajemnicę państwową oraz cofania takich upoważnień określał Minister Spraw Wewnętrznych¹⁸. Przyznanie dostępu do wiadomości stanowiących tajemnicę służbową należało do kompetencji kierownika jednostki organizacyjnej¹⁹. Ustawa z 1982 r. wraz nowelizacjami obowiązywała do końca lat dziewięćdziesiątych, kiedy to 22 stycznia 1999 r. uchwalono ustawę o ochronie informacji niejawnych²⁰. Uchwalenie nowej ustawy podyktowane było przestarzałymi rozwiązaniami, które nie przystawały do demokratycznego państwa prawa chcącego wstąpić do NATO.

Powyższa ustawa, ze względu na pośpiech legislacyjny, zawierała wiele niejasności i była poddawana krytyce. Niemniej, pomimo swych braków, podjęła próbę zbudowania nowoczesnego systemu ochrony informacji niejawnych²¹. Ustawa ta w ciągu swego

¹⁴ Art. 120 § 15 i 16 Kodeksu Karnego z 1969 r.

¹⁵ Główne Archiwum Policji, sygnatura archiwalna 184/7, „Zarządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych”. Instrukcja składała się z dziesięciu rozdziałów: I. Postanowienia ogólne; II. Obowiązek zachowania tajemnicy państwowej i służbowej; III. Zabezpieczenie pomieszczeń; IV. Postępowanie z dokumentami zawierającymi wiadomości stanowiące tajemnicę państwową i służbową – przy pracach w terenie; V. Kwalifikowanie wiadomości i obiegu dokumentów; VI. Funkcjonowanie kancelarii tajnej; VII. Obowiązki kierownika kancelarii tajnej; VIII. Doręczanie przesyłek zawierających wiadomości stanowiące tajemnicę państwową lub służbową; IX. Organizowanie oraz utrwalanie przebiegu konferencji w sprawach zawierających wiadomości stanowiące tajemnicę państwową; X. Kontrola. Podaję za: Zarys historyczny ochrony informacji niejawnych w Polsce, www.policja.pl.

¹⁶ Ustawa z 14 grudnia 1982 r. ustawy o ochronie tajemnicy państwowej i służbowej (Dz. U. Nr 40, poz. 271).

¹⁷ Zob.: art. 2 ust. 1 pkt 1-6; art. 2 ust. 2; art. 3 ust. 1 ustawy z 1982 r.

¹⁸ Procedura ta nie była stosowana względem jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Obrony Narodowej.

¹⁹ Zob.: art. 7-11 ustawy z 1982 r.

²⁰ Ustawa z 22 stycznia 1999 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz. U. Nr 11, poz. 95).

²¹ S. Hoc, *Ustawa o ochronie informacji niejawnych. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 20.



funkcjonowania była nowelizowana 23-krotnie²². Najistotniejsze zmiany miały miejsce w roku 2005, a następnie, w związku z utworzeniem Centralnego Biura Antykorupcyjnego oraz rozwiązaniem Wojskowych Służb Informacyjnych i utworzeniem Służby Kontrwywiadu Wojskowego i Służby Wywiadu Wojskowego – w 2006 r.²³.

W związku z planowanym objęciem przez Polskę przywództwa w Radzie Unii Europejskiej w 2011 r. podjęto prace mające na celu dostosowanie funkcjonującego w Polsce systemu ochrony informacji niejawnych do regulacji obowiązujących w tym zakresie w państwach Unii Europejskiej i NATO. Nie bez znaczenia była również konieczność dostosowania przepisów ustawy do szybko zachodzących zmian technologicznych²⁴. W związku z tym w roku 2009 w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów rozpoczęto prace nad reformą polskiego systemu ochrony informacji niejawnych, które zaowocowały uchwaleniem przez Sejm ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych²⁵. Prezydent RP podpisał ustawę w dniu 30 sierpnia 2010 r.

W art. 1 przedmiotowej ustawy zdefiniowano pojęcie informacji niejawnych. Zgodnie z tym przepisem, informacje niejawne są to informacje, których nieuprawnione ujawnienie spowodowałoby lub mogłoby spowodować szkody dla Rzeczypospolitej Polskiej albo byłyby z punktu widzenia jej interesów niekorzystne, także w trakcie ich opracowywania oraz niezależnie od formy i sposobu ich wyrażania. Ochroną objęte są informacje w trakcie ich opracowania, co pozwala na przyjęcie materialnego rozumienia informacji niejawnych²⁶. W obowiązującej ustawie ustawodawca zrezygnował z podziału informacji niejawnych na tajemnicę państwową i służbową, który w dziesięcioletniej praktyce stosowania nie sprawdziła się. Przyjął natomiast nowe definicje poszczególnych klauzul, zastępujące dotychczasowe ogólne definicje tych tajemnic oraz nieprecyzyjne definicje poszczególnych klauzul.

Udostępnianie informacji niejawnych w postępowaniu administracyjnym i sędowoadministracyjnym

W toku prowadzonego postępowania administracyjnego i sędowoadministracyjnego strona tego postępowania korzysta z prawa do informacji. Realizowane jest to m.in. poprzez zasadę czynnego udziału strony w postępowaniu (art. 10 KPA), zasadę udzielania informacji faktycznych i prawnych stronie postępowania

²² I. Stankowska, *Ustawa o ochronie informacji niejawnych. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 9.

²³ Ustawa z dnia 15 kwietnia 2005 r. o zmianie ustawy o ochronie informacji niejawnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 85, poz. 727), Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz. U. Nr 104, poz. 708), Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego (Dz. U. Nr 104, poz. 709), Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego oraz ustawę o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego (Dz. U. Nr 104, poz. 711).

²⁴ I. Stankowska, *Ustawa...*, str. 10-11.

²⁵ Ustawa z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz. U. Nr 182 poz. 1228.)

²⁶ T. Szewc, *Ochrona informacji niejawnych. Komentarz*, Warszawa 2006 r., str. 65.

(art. 9 KPA), a także prawo wglądu w akta sprawy nie tylko w trakcie toczącego się postępowania, ale także po jego zakończeniu (art. 73 KPA). Zauważyć jednak trzeba, że w szczególności ostatnia ze wskazanych zasad jest ograniczana w trakcie toczącego się postępowania, w którym wykorzystywane są informacje niejawne. Z taką sytuacją mamy np. do czynienia w przypadku zobowiązania cudzoziemca do powrotu. Zgodnie z art. 302 ust. 1 pkt 9 ustawy z dnia 13 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach²⁷, jedną z przesłanek zobowiązania cudzoziemca do powrotu są względy obronności lub bezpieczeństwa państwa lub ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego lub interes Rzeczypospolitej Polskiej. Sama ustawa zawiera liczne przypadki, w których ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego jest jedną z przesłanek wydania decyzji²⁸.

Podobne regulacje znajdziemy również w ustawie z dnia 14 lipca 2006 r. o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin^{29,30} oraz w ustawie z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej^{31,32}. Zgodnie bowiem z art. 74 § 1 KPA nie udostępnia się stronie akt sprawy zawierających informacje niejawne o klauzuli „tajne” lub „ściśle tajne”. Tym samym, strona nie będzie mogła przeglądać akt sprawy, sporządzać notatek i odpisów z akt sprawy, żądać ich uwierzytelnienia oraz żądać wydania z akt sprawy uwierzytelnionych odpisów, nawet jeśli jest to uzasadnione jej ważnym interesem. Z formalnoprawnego punktu widzenia nie ma przeszkód do zastosowania art. 73 do akt sprawy zawierającej informacje niejawne o klauzuli

²⁷ Dz. U. z 2013 r. Nr 1650, ze zm.

²⁸ Odmowa wjazdu cudzoziemca (art. 28 ust. 1 pkt 10), odmowa wjazdu cudzoziemca w ramach małego ruchu granicznego (art. 41 ust. 1 pkt 7), odmowa wpisania zaproszenia do ewidencji zaproszeń (art. 50 ust. 1 pkt 3), odmowa wydania wizy krajowej (art. 65 ust. 1 pkt 5), odmowa udzielenia zezwolenia na pobyt czasowy (art. 100 ust. 1 pkt 4), odmowa udzielenia zezwolenia na pobyt stały (art. 197 ust. 1 pkt 4), cofnięcie zezwolenia na pobyt stały (art. 199 ust. 1 pkt 1), odmowa udzielenie zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego UE (art. 214 ust. 1 pkt 2), cofnięcie zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego UE (art. 215 ust. 1 pkt 2), przymusowe wykonanie decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu (art. 329 ust. 2 pkt 2 lit. b).

²⁹ Ustawa z dnia 14 lipca 2006 r. o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin (Dz. U. Nr 144, poz. 1043, ze zm.).

³⁰ Odmowa wydania wizy członkowi rodziny niebędącemu obywatelem UE (art. 10 ust. 2 pkt 2), odmowa wjazdu obywatela UE lub członka rodziny niebędącego obywatelem UE (art. 11 ust. 1 pkt 2), odmowa zarejestrowania pobytu obywatela UE oraz odmowa wydania karty pobytu członka rodziny obywatela UE, członkowi rodziny niebędącemu obywatelem UE (art. 31 ust. 1 pkt 2), unieważnienie zarejestrowania pobytu (art. 35 ust. 1 pkt 2), unieważnienie karty pobytu członka rodziny obywatela UE (art. 36 ust. 1 pkt 1), odmowa wydania dokumentu potwierdzającego prawo stałego pobytu lub karty stałego pobytu członka rodziny obywatela UE (art. 56 ust. 1 pkt 2), unieważnienie dokumentu potwierdzającego prawo stałego pobytu (art. 60 ust. 1 pkt 2), unieważnienie karty stałego pobytu członka rodziny obywatela UE (art. 60 ust. 2 pkt 2), wydalenie obywatela UE lub członka rodziny niebędącego obywatelem UE (art. 66 ust. 1, art. 67 i art. 68).

³¹ Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (tj. Dz. U. z 2012 r. Nr 680).

³² Odmowa udzielenia ochrony uzupełniającej (art. 20 ust. 1 pkt 2 lit. c), zastosowanie wobec cudzoziemca aresztu w celu wydalenia (art. 88 ust. 1), pozbawienie cudzoziemca azylu (art. 91 ust. 1 pkt 2), odmowa udzielenia zgody na pobyt tolerowany (art. 97 ust. 1a), cofnięcie zgody na pobyt tolerowany (art. 102 ust. 1 pkt 4), odmowa skorzystania z ochrony czasowej (art. 109 pkt 2).



tajności „poufne” lub „zastrzeżone”, ponieważ art. 74 § 1 nie wyklucza zastosowania art. 73 w stosunku do tego rodzaju informacji niejawnych.

Ponadto, organ administracji publicznej może odmówić stronie udostępnienia innych akt, które organ administracji publicznej wyłączy ze względu na ważny interes państwowy. Wyłączenie akt sprawy ze względu na ważny interes państwowy nie dotyczy akt sprawy zawierających informacje niejawne oznaczone klauzulą „tajne” lub „ściśle tajne”, gdyż te są wyłączone *ex lege*. Sporne jest natomiast, czy na podstawie klauzuli „ważnego interesu państwowego” mogą być wyłączone akta sprawy zawierające informacje niejawne oznaczone klauzulą „poufne” lub „zastrzeżone”. Należałoby uznać, że organ administracji publicznej korzysta w tym zakresie z oceny, czy ujawnienie informacji niejawnej oznaczonej klauzulą „poufne” lub „zastrzeżone” w danym przypadku mogłoby stanowić naruszenie ważnego interesu państwowego.

Jednakże, organ zobowiązany jest wskazać, ze względu na jaki konkretnie ważny interes państwowy wyłączył akta sprawy i dlaczego tak skonkretyzowany interes przemawiał za ich wyłączeniem³³. Zgodnie z orzecznictwem, pojęcie „ważny interes państwowy” wymaga indywidualizacji i konkretyzacji w każdym przypadku jego zastosowania przy rozpatrywaniu uprawnienia strony wglądu do akt sprawy. W jego wykładni trzeba bowiem uwzględnić to, że w treści przepisu występuje ono w liczbie pojedynczej, wobec tego nie chodzi o wszelkie ważne interesy państwowe, lecz o jeden konkretnie wskazany (art. 74 § 1 KPA)³⁴. Przy wykładni tego przepisu należy mieć na uwadze konstytucyjne prawo obywateli do informacji oraz przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej. Tym samym, ograniczenie prawa strony wglądu do akt i związanych z tym uprawnień nie dotyczy całości akt sprawy, lecz tylko części tych akt, które objęte są dyspozycją normy wyrażonej w art. 74 § 1 KPA.

Ograniczenie dostępu do akt sprawy nie jest jedynym ograniczeniem prawa do informacji publicznej. Powołane wcześniej ustawy regulujące status cudzoziemca w Polsce, przewidują możliwość odstąpienia od uzasadnienia decyzji, w całości lub w części, jeżeli wymagają tego względy obronności lub bezpieczeństwa państwa albo ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego (art. 6 ust. 1 ustawy o cudzoziemcach, art. 5 ustawy o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin i art. 5 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej). Jak zostało to wielokrotnie podniesione w orzecznictwie sądów administracyjnych, „przewidziana w przepisach szczególnych możliwość odstąpienia w pewnych sytuacjach od uzasadnienia decyzji ze względu na interes bezpieczeństwa Państwa nie oznacza wyłączenia kontroli tego rodzaju decyzji przez Naczelny Sąd Administracyjny. Akta sprawy powinny zawierać materiał, który by wskazywał, jakimi względami na interes publiczny kierował się organ, wydając nieprzychylną dla strony decyzję. W braku bowiem takiego

³³ M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego* (system informacji prawniczej LEX).

³⁴ Wyrok NSA z dnia 25 sierpnia 1999 r. I SA/Ka 29/98 (<http://orzeczenia.nsa.gov.pl/cbo/query>). Zob. także: Wyrok NSA z dnia 8 września 1997 r., I SA/Ka 298/96, (ONSA nr 1 z 1999 r., poz. 15).

materiału sąd pozbawiony byłby możliwości służącego mu – nawet w stosunku do decyzji pozostawionych całkowicie swobodnemu uznaniu – uprawnienia do oceny, czy nie zostały przez organ przekroczone granice swobodnego uznania³⁵.

Ponadto, jak podkreślił NSA, „ograniczenie jawności w postaci odstąpienia od uzasadnienia, dotyczące jedynie końcowej fazy procesu załatwienia sprawy, nie narusza powinności zgromadzenia w sprawie przez organ pełnego materiału dowodowego, dokumentującego ustalone w postępowaniu dowodowym okoliczności faktyczne, wykorzystane jako przesłanki (powody) dokonanego rozstrzygnięcia. W takim samym zakresie okoliczności te oraz dokumentujący je materiał dowodowy są objęte jawnością wobec sądu i podlegają jego ocenie w ramach powierzonej mu sądowej kontroli zgodności orzeczeń administracyjnych z przepisami prawa³⁶. Tym samym, zgromadzony w sprawie materiał dowodowy powinien pozwalać sądowi na weryfikację przyjętych w sprawie ustaleń³⁷, a same rozstrzygnięcia wydane na podstawie informacji niejawnych nie wyłączają ich sądowej kontroli³⁸.

W postępowaniu przed sądami administracyjnymi ustawodawca również uregulował prawo dostępu strony do akt sprawy. Zgodnie z art. 12 a § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi³⁹, akta sprawy udostępnia się stronom postępowania. Strony mają prawo przeglądać akta sprawy i otrzymywać odpisy, kopie lub wyciągi z tych akt. Powyższe uprawnienie przysługuje stronom także wówczas, gdy sprawa rozpoznawana jest na posiedzeniu niejawnym⁴⁰. Ustawodawca nie przewidział podobnych do art. 74 § 1 KPA ograniczeń w dostępie do akt sprawy, co mogłoby sugerować, że strony postępowania sądownoadministracyjnego mają praktycznie nieograniczony dostęp do akt tego postępowania⁴¹.

Pamiętać jednak należy, że akta sprawy administracyjnej, pomimo ich dołączenia do akt sprawy sądowej, nie tracą swej odrębności, gdyż zostały wytworzone przez inny podmiot (organ administracji publicznej), któremu są zwracane po zakończonym postępowaniu sądowym⁴². Tym samym, akta sprawy administracyjnej winny być udostępniane stronom z uwzględnieniem art. 74 § 1 KPA, nawet jeśli stanowią już integralną część akt sprawy sądownoadministracyjnej⁴³. Sam sąd nie ma zaś prawnej

³⁵ Wyrok NSA z dnia 28 lipca 1992 r. III SA 1154/92 /, (OSP nr 4 z 1994 r. 4 poz. 70, wraz z glosą B. Adamiak i J. Borkowskiego). Zob. także: wyrok NSA z dnia 7 stycznia 1999 r., V SA 913/98 (<http://orzeczenia.nsa.gov.pl/cbo/query>); wyrok NSA z dnia 19 czerwca 1997 r., V SA 1512/96 (OSP nr 2 z 1998 r., poz. 29).

³⁶ Uchwała 7 sędziów NSA z dnia 9 listopada 1998 r., OPS 1/98, (ONSA nr 1 z 1999 r., poz. 5).

³⁷ P. Stachńczyk, *Komentarz do art. 8 ustawy o cudzoziemcach* [w:] *Prawo o cudzoziemcach, komentarz*, (red.) J. Chlebny, Warszawa 2006, s. 20.

³⁸ Wyrok TK z dnia 14 czerwca 1999 r., sygn. K 11/98, (OTK-A ZU nr 5 z 1999 r., poz. 97).

³⁹ Tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r., poz. 270, ze zm.

⁴⁰ Zob.: M. Romańska, *Komentarz do art. 12a*, [w:] *Postępowanie sądownoadministracyjne*, (red.) T. Woś, Warszawa 2010, s. 124.

⁴¹ H. Knysiak-Molczyk, *Granice prawa do informacji w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym*, Warszawa 2013, s. 170.

⁴² Zgodnie z art. 286 § 1 p.p.s.a., po uprawomocnieniu się orzeczenia sądu pierwszej instancji akta administracyjne sprawy zwraca się organowi administracji publicznej, załączając odpis orzeczenia ze stwierdzeniem jego prawomocności.

⁴³ Szerzej zob. J. Chlebny, *Udostępnianie stronie akt sprawy administracyjnej a prawo do sądu*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego”, 2008, nr 3, s. 50 i nast.



podstawy do wyłączenia, czy ograniczenia akt sprawy w oparciu o art. 74 § 1 KPA. Taką możliwość ma sąd karny, który zgodnie z art. 156 § 4 ustawy z dnia 7 czerwca 1997 r. kodeks postępowania karnego⁴⁴ może ograniczyć przeglądanie akt, sporządzanie odpisów i kserokopii akt, jeżeli zachodzi niebezpieczeństwo ujawnienia informacji niejawnych o klauzuli tajności „tajne” lub „ściśle tajne”. Dokonywanie powyższych czynności odbywa się z zachowaniem rygorów określonych przez prezesa sądu lub sąd. Uwierzytelnionych odpisów i kserokopii nie wydaje się, chyba że ustawa stanowi inaczej⁴⁵. W postępowaniu sądowno-administracyjnym, w przypadku zwrócenia się przez stronę postępowania z wnioskiem do sądu o udostępnienie akt sprawy, których jawność została ograniczona na podstawie art. 74 § 1 KPA, sąd powinien poinformować stronę, że taki wniosek należy złożyć w organie administracji publicznej, który wytworzył przedmiotowe akta sprawy. Aby umożliwić organowi administracji publicznej wydanie decyzji na podstawie art. 74 § 1 KPA, sąd powinien przesłać akta sprawy do organu na jego wniosek⁴⁶. Jednakże to do oceny sądu należy ustalenie, czy zachodzą podstawy do wyłączenia prawa do udostępnienia akt sprawy⁴⁷.

Zgodnie z zasadą ograniczonego dostępu do informacji niejawnych, wyrażoną w art. 4 ust. 1 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. Powyższa zasada przejawia się w dwóch aspektach⁴⁸.

Pierwszy z nich zakłada udostępnienie informacji niejawnych jedynie osobom dającym rękojmię zachowania tajemnicy. Rękojmią zachowania tajemnicy jest zdolność osoby do spełnienia ustawowych wymogów dla zapewnienia ochrony informacji niejawnych przed ich nieuprawnionym ujawnieniem (art. 2 pkt 2 ustawy). Ustalenie tego faktu wymaga przeprowadzenia postępowania sprawdzającego lub kontrolnego postępowania sprawdzającego. Mając na uwadze powyższe, upoważniony przez właściwy w sprawie organ pracownik urzędu wydający decyzję administracyjną przed otrzymaniem akt sprawy musi przejść pozytywnie postępowanie sprawdzające⁴⁹. W przypadku sędziów kwestia ta jest odmiennie regulowana. Zgodnie z art. 85 § 4 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. prawo o ustroju sądów powszechnych⁵⁰, wobec osoby pełniącej urząd na stanowisku sędziego postępowania sprawdzającego przewidzianego w UOIN nie przeprowadza się. Przed przystąpieniem do pełnienia obowiązków sędzia zapoznaje się z przepisami o ochronie informacji niejawnych

⁴⁴ Dz. U. z 1997 r. Nr 89, poz. 555, ze zm.

⁴⁵ Szerzej na ten temat zob. P. Hofmański, E. Sadzik, K. Zgryzek, *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, (red.) P. Hofmański, Warszawa 2007, T. I, s. 713; P. Wiliński, *Odmowa dostępu do akt sprawy w postępowaniu przygotowawczym*, Prokuratura i Prawo 2006, nr 11, s. 74.

⁴⁶ Zob. I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 76-77.

⁴⁷ H. Knysiak-Molczyk, *Granice...*, s. 170.

⁴⁸ Zasada ta wyrażona była również w art. 3 ustawy z dnia 22 stycznia 1999 r. o ochronie informacji niejawnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2005 r. Nr 196, poz. 1631, ze zm.).

⁴⁹ Ze względu na ramy niniejszego opracowania powyższe postępowanie nie będzie bliżej charakteryzowane.

⁵⁰ Tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r., poz. 427, ze zm.

i składa oświadczenie o znajomości tych przepisów. Informacje niejawne mogą być udostępnione sędziemu tylko w zakresie niezbędnym do pełnienia urzędu na stanowisku sędziowskim, pełnienia powierzonej funkcji lub wykonywania powierzonych czynności. Obecnie nie ulega wątpliwości, że sędzia jest osobą, która daje rękojmię zachowania tajemnicy. Jednakże, kwestia przeprowadzania w stosunku do sędziów postępowania sprawdzającego budziła kontrowersje⁵¹. Wątpliwości rozstrzygnęła uchwała składu 7 sędziów SN z dnia 28 września 2000 roku⁵².

Drugi aspekt tej zasady zakłada udzielenie informacji publicznej każdej osobie dającej rękojmię zachowania tajemnicy, która ich potrzebuje, ale jedynie w zakresie niezbędnym do prawidłowego wykonania swych obowiązków służbowych ze względu na wykonywaną pracę lub pełnioną służbę na zajmowanym stanowisku albo wykonywanie czynności zleconych (zasada *need to know*). Zasada ta oznacza, że nikt nie może domagać się udostępnienia informacji niejawnych, nawet jeśli posiada poświadczenie bezpieczeństwa do oznaczonej klauzuli – chyba, że informacja taka jest niezbędna do wykonywania przez nią pracy lub pełnienia służby na zajmowanym stanowisku. Podkreśla to również orzecznictwo. Zgodnie z wyrokiem WSA z 14 sierpnia 2007 r., posiadanie stosownego certyfikatu dostępu do informacji niejawnych nie jest wystarczającą przesłanką otrzymania takiej informacji, jeśli nie jest to związane z wykonywaniem przez wnioskodawcę pracy lub pełnieniem służby na zajmowanym stanowisku⁵³. Podkreślić również należy, że zasada *need to know* w żaden sposób nie ogranicza sądów w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości i nie ogranicza kompetencji sądu administracyjnego co do zakresu sprawowanej kontroli⁵⁴.

Podsumowanie

Nowa ustawa o ochronie informacji niejawnych wprowadziła nowy system ochrony takich informacji. Pozwoliło to na zmniejszenie liczby informacji klasyfikowanych jako niejawne oraz na wyeliminowanie notorycznego zawyżania klauzul bez żadnego racjonalnego uzasadnienia, z tego tylko powodu, że dana informacja, w pewnych okolicznościach może stanowić informację niejawną. Pozwoliło to na zwiększenie realizacji prawa do informacji publicznej. Uznać należy, że istniejące ograniczenia ze względu na ochronę informacji niejawnych są w pełni uzasadnione potrzebą ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa. Tym samym ograniczenia tego prawa mają obecnie bardziej proporcjonalny charakter.

⁵¹ Zob. S. Hoc, *Problem stosowania wobec sędziów ustawy o ochronie informacji niejawnych*, PiP nr 5 z 2000 r., str. 67 i nast.

⁵² III ZP 21/00, OSNP z 2001 r., nr 2, poz. 30. Zob. także głosę aprobowaną S. Hoca, PS nr 10 z 2001 r., str. 121.

⁵³ II SA/Wa 280/07 (LEX nr 368239).

⁵⁴ Wyrok NSA z dnia 17 czerwca 2011 r., I OSK 491/11, LEX nr 990258.



Prawo do informacji publicznej jest jednym z najistotniejszych praw w państwie demokratycznym. Jak każde prawo nie ma ono charakteru absolutnego i podlega określonym ograniczeniom. Głównym powodem ograniczania prawa do informacji publicznej jest potrzeba ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz bezpieczeństwa i ważnego interesu gospodarczego państwa. Ochrona powyższych wartości jest realizowana przez ochronę informacji niejawnych, które nie mogą być udostępniane np. w trakcie postępowania administracyjnego bądź sądowno-administracyjnego. Dostęp do tych informacji może mieć jedynie osoba, która daje rękojmię zachowania tajemnicy i tylko w zakresie niezbędnym do wykonywania przez nią pracy lub pełnienia służby na zajmowanym stanowisku albo wykonywania czynności zleconych.

Streszczenie

Prawo do informacji publicznej jest jednym z najważniejszych praw w demokratycznym państwie. Jak każde nie jest prawem absolutnym i podlega pewnym ograniczeniom. Głównym powodem ograniczenia prawa do informacji publicznej jest konieczność ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz bezpieczeństwa i ważnego interesu gospodarczego państwa. Ochrona tych wartości jest realizowana przez ochronę informacji niejawnych, które nie mogą być udostępniane, np. w toku postępowania administracyjnego lub sądowno-administracyjnego. Dostęp do tych informacji może być przyznany wyłącznie osobie, która daje gwarancję zachowania tajemnicy i tylko w zakresie niezbędnym do wykonywania swojej pracy lub usług na ich stanowiska albo wykonywania czynności zleconych.

Słowa kluczowe: Prawo do informacji publicznej; ochrona informacji niejawnych, ograniczenie dostępu do akt postępowania, ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego

Abstract

The right to public information is one of the most important rights in a democratic State. Like any law it is not absolute and is subject to certain restrictions. The main reason for limiting the right to public information is the need to protect the safety and public order and safety and an important economic interest of the State. The protection of these values is carried out by the protection of classified information, which may not be shared eg. in the course of the administrative proceedings or administrative courts proceedings. Access to this information may only be granted to the person who gives the guarantee of secrecy and only to the extent necessary for the performance of its work or service on their position or outsourced operations.

Keywords: right to access to public information, protection of sensitive information, limited access to records of proceedings, classified information protection of public order and security

Zmiany w prawie UE w zakresie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego – wyzwania dla polskiego prawodawcy

Wprowadzenie do polskiego porządku prawnego pojęcia ponownego wykorzystywania informacji publicznej

Ponowne wykorzystywanie informacji publicznej jest nowym pojęciem w polskim porządku prawnym. Zostało wprowadzone w dniu 16 września 2011 r. nowelizacją ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej i niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 204, poz. 1195) (dalej ustawa). Ustawa ta implementowała dyrektywę 2003/98/EU w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego (dalej dyrektywa)¹.

Pierwszy projekt ustawy implementującej dyrektywę przedstawiony w roku 2009 przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji zakładał wprowadzenie do polskiego porządku prawnego odrębnej ustawy o ponownym wykorzystaniu informacji publicznej. Dotychczas obowiązującą regulację ustawy o dostępie do informacji publicznej uznano za niewystarczającą, ponieważ ograniczała się wyłącznie do realizacji prawa politycznego wynikającego z zawartej w art. 61 Konstytucji gwarancji uzyskania informacji dotyczącej działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo dostępu do informacji publicznej nie przekłada się bowiem automatycznie na uprawnienie do korzystania lub rozporządzania informacjami publicznymi chronionymi prawami własności intelektualnej jako „utwór” lub „baza danych”.

Jednak na skutek uwag zgłoszonych w trakcie uzgodnień międzyresortowych i społecznych kontestujących zaproponowane rozwiązanie projektodawca wycofał się z odrębnej regulacji i zdecydował się na implementację dyrektywy w ustawie o dostępie do informacji publicznej. Uchwalona przez Sejm ustawa nie ograniczyła się wyłącznie do

¹ Dyrektywa 2003/98/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 listopada 2003 r. w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego (Dz. Urz. L 345).

wprowadzenia brakujących pojęć i zasad wymaganych przez dyrektywę, ale także uzupełniła ją o regulacje wykraczające poza dyrektywę i nieznanne dotychczas w większości krajów członkowskich Unii Europejskiej. Do najważniejszych z nich należy:

a) zasada bezwarunkowego i bezpłatnego udostępniania informacji publicznej w celu ponownego wykorzystywania (ograniczenie: ochrona informacji niejawnych, porządku publicznego, bezpieczeństwa i ważnego interesu gospodarczego);

b) zamiast licencji wprowadzenie tylko czterech możliwych warunków ponownego wykorzystywania informacji publicznej określonych w ustawie (obowiązek poinformowania o źródle i czasie wytworzenia, o przetworzeniu, dalszego udostępniania i wskazanie zakresu odpowiedzialności);

c) Biuletyn Informacji Publicznej (BIP) i centralne repozytorium informacji publicznej (CRIP) stanowią podstawowy sposób udostępniania informacji publicznej przekazywanych do ponownego wykorzystywania;

d) zamieszczenie informacji publicznej w BIP lub CRIP oznacza domniemanie bezwarunkowego korzystania z informacji publicznej, o ile warunki wykorzystania nie zostaną w BIP wskazane;

e) wniosek – dominujący w UE sposób udostępniania informacji publicznej jest formą uzupełniającą obowiązek przekazywania informacji publicznej na cele ponownego wykorzystywania;

f) przyznanie wnioskodawcy prawa do skarżenia nie tylko odmowy przekazania informacji publicznej do ponownego wykorzystywania, ale także zaoferowanych warunków wykorzystania, które jej zdaniem naruszają ustawę lub wysokość opłaty.

Nowelizacja dyrektywy 2003/98/EU w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego

W dniu 12 grudnia 2011 r. Komisja Europejska opublikowała strategię otwartych danych, która miała pomóc w lepszym wykorzystaniu potencjału zasobów publicznych dla wzrostu konkurencyjności i innowacyjności gospodarki europejskiej². W ramach tej strategii opublikowany został wniosek: „Dyrektywa Rady i Parlamentu Europejskiego zmieniająca dyrektywę 2003/98/WE w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego”.

W komunikacie Komisja Europejska wyraźnie zaznaczyła, że nadrzędnym celem jej propozycji jest przyczynienie się do wzrostu gospodarczego i tworzenia nowych miejsc pracy poprzez odblokowanie potencjału gospodarczego danych należących do instytucji rządowych i samorządowych dzięki poprawie warunków korzystania z informacji sektora publicznego. Z pewnością dla wielu środowisk zajmujących się informacją publiczną w Polsce może dziwić, że dopiero w drugiej kolejności wskazano również pozytywny wpływ na przejrzystość, wydajność i odpowiedzialność instytucji oraz przyspieszenie zmiany kulturowej w sektorze publicznym. Z drugiej

² Zob. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-1524_pl.htm?locale=en i tam przywołane dalsze źródła.



strony wiele polskich podmiotów publicznych może dziwić opinia przedstawiona w dokumencie „The Cultural Institutions in the Commission proposal to amend Directive 2003/98/EC on re-use of public sector information”, iż rozszerzenie zakresu dyrektywy odzwierciedla jedynie stan rzeczywisty, gdyż wiele instytucji już obecnie udostępnia treści do ponownego wykorzystywania do celów komercyjnych i niekomercyjnych. Poza tym bardzo wyraźnie podkreślono, że dane muszą być jawne, osiągalne i faktycznie dostępne dla celów ponownego wykorzystywania.

Nowelizacja dyrektywy została przyjęta w dniu 21 czerwca 2013 r. na posiedzeniu Rady UE po ponad roku pracy na forum grupy roboczej oraz we współpracy z PE.

Do jednej z najważniejszych zmian należy zaliczyć rozszerzenie zakresu dyrektywy na biblioteki, w tym biblioteki uniwersyteckie, archiwa i muzea. Oznacza to, iż zdigitalizowane zasoby tych instytucji – dotychczas wyłączone – będą podlegały ponownemu wykorzystaniu. Ponowne wykorzystywanie obejmie materiały biblioteczne, wizerunki muzealiów oraz materiałów archiwalnych i ich kopii z państwowego zasobu archiwalnego.

Wszystkie dokumenty udostępniane przez podmioty publiczne będzie można ponownie wykorzystywać do dowolnych celów: komercyjnych jak i niekomercyjnych, chyba że są zabezpieczone prawami autorskimi osób trzecich. Ewentualne warunki ponownego wykorzystywania nie mogą być stosowane do ograniczania konkurencji. Komisja Europejska zwróciła uwagę w uzasadnieniu do projektu dyrektywy, iż takie rozwiązanie ma na celu zapewnienie rynkowi optymalnych ram prawnych dla stymulowania rynku treści cyfrowych w zakresie produktów i usług opartych na informacji sektora publicznego, w tym także w wymiarze transgranicznym, oraz konieczność przeciwdziałania zakłóceniom konkurencji na unijnym rynku ponownego wykorzystywania.

Wprowadzono także obowiązek udostępniania przez podmioty publiczne dokumentów w otwartych formatach, nadających się do odczytu komputerowego i wraz z ich metadanymi na najwyższym poziomie szczegółowości i ziarnistości, w formacie zapewniającym interoperacyjność. Dokument zostanie uznany za sporządzony w formacie przeznaczonym do odczytu komputerowego wyłącznie, jeżeli będzie w formacie pliku zorganizowanego w sposób umożliwiający aplikacjom komputerowym łatwe identyfikowanie, rozpoznawanie i pozyskiwanie z niego danych. Dokumenty zakodowane w formacie pliku ograniczającym przetwarzanie automatyczne z powodu niemożności pozyskania danych lub utrudnień w ich pozyskaniu z tych dokumentów nie mogą zostać za sporządzone w formacie przeznaczonym do odczytu komputerowego. Natomiast dyrektywa nie zobowiązuje organów sektora publicznego do tworzenia lub dostosowywania dokumentów w formacie przeznaczonym do odczytu komputerowego, w przypadku gdy wymagałoby to nieproporcjonalnie dużego wysiłku, wykraczającego poza prostą czynność.

Duże zmiany zaszły także w zasadach naliczania opłat. Podmioty publiczne nie będą mogły pobierać opłat wyższych od kosztów krańcowych wynikających z realizacji poszczególnych wniosków o przekazanie informacji. Ponieważ do kosztów krańcowych (kosztów marginalnych) zalicza się wyłącznie koszt poniesiony przez

producenta w związku ze zwiększeniem wielkości produkcji danego dobra o jedną jednostkę, to w praktyce większość dokumentów udostępniana będzie bezpłatnie, za wyjątkiem należycie uzasadnionych przypadków (np. konieczność poniesienia dodatkowych nakładów związanych z reprodukowaniem, udostępnianiem, rozpowszechnianiem, ograniczenie do kosztów krańcowych). Odstępstwo od wymienionej wyżej zasady dopuszczalne jest dla bibliotek, w tym bibliotek uniwersyteckich, muzeów i archiwów, a także podmiotów publicznych, które muszą uzyskiwać dochody w celu pokrycia znacznej części kosztów związanej z wykonywaniem swoich zadań publicznych. Państwa członkowskie będą miały prawo w drodze wyjątku dopuścić odstępstwo także dla dokumentów, których gromadzenie, produkowanie, reprodukowanie i rozpowszechnianie wymaga ponoszenia kosztów i uzyskiwania dochodów wystarczających na pokrycie znacznej części tych kosztów.

Na transparentność naliczania opłat standardowych z pewnością pozytywnie wpłynie dodanie obowiązku uprzedniego publikowania drogą elektroniczną wszelkich warunków i faktycznych kwot opłat, w tym kryteria ich naliczania. W przypadku innych opłat organ powinien wskazać z góry, jakie czynniki są brane pod uwagę przy ich obliczaniu, a na żądanie każdy będzie miał możliwość uzyskania szczegółowych informacji nt. kryteriów naliczenia opłaty dla konkretnego przypadku.

Propozycja implementacji dyrektywy 2003/98/EU w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego

Implementując dyrektywę, projektodawca musi rozstrzygnąć, czy należy utrzymać dotychczasowy porządek prawny i zachować regulację ponownego wykorzystywania informacji publicznej w ustawie o dostępie do informacji publicznej czy jednak postawić na odrębną regulację w nowej ustawie.

Za przyjęciem pierwszego rozwiązania przemawia przede wszystkim fakt, że dotychczasowa regulacja obowiązuje już od ponad dwóch i pół roku, w związku z tym rozszerzenie jej o nowe podmioty zobowiązane do przekazania informacji do ponownego wykorzystywania wydaje się prostsze niż wprowadzenie odrębnej regulacji, a zarazem nie burzy wypracowanego dotychczas orzecznictwa i stanowiska doktryny.

Niemniej określenie zasad ponownego wykorzystywania informacji publicznej w odrębnej regulacji jest uzasadnione z wielu powodów³. Przede wszystkim pozwoli w sposób precyzyjniejszy i bardziej zrozumiały dla adresatów norm prawnych rozróżnić instytucje „dostępu do informacji” oraz „ponownego wykorzystywania”. Odrębna regulacja ustawowa określająca ponowne wykorzystywanie jest częściej stosowanym zabiegiem legislacyjnym w państwach Unii Europejskiej; jak wskazuje Komisja Europejska⁴, 15 z 27 krajów europejskich⁵ wybrało drogę uchwalenia

³ Uzasadnienie jest oparte na projekcie założeń do ustawy o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego w wersji przekazanej do uzgodnień wewnątrzresortowych w Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji.

⁴ Zob. http://ec.europa.eu/information_society/policy/psi/rules/ms/index_en.htm.

⁵ Bez uwzględnienia Chorwacji.



osobnych, specjalnych aktów dotyczących ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego (np. Hiszpania, Niemcy, Szwecja, Wielka Brytania, Włochy).

Ponadto szczególnie istotne jest rozróżnienie pomiędzy realizacją prawa dostępu do informacji sektora publicznego (*access to public sector information*), a dalszą eksploatacją informacji pozyskanych w ten sposób (*re-use of public sector information*). Jak już wspomniano wcześniej, dostęp do informacji publicznej stanowi implementację wyrażonej w art. 61 Konstytucji zasady jawności. Prawo do informacji jest uważane za jedno z podstawowych praw człowieka. Natomiast w odniesieniu do ponownego wykorzystania podkreśla się jego gospodarczy i społeczny charakter.

Za przyjęciem odrębnej ustawy przemawiają w szczególności znaczące różnice w zakresie podmiotowym wspomnianej dyrektywy oraz ustawy, jak również wątpliwości co do użycia pojęcia „informacja publiczna” dookreślania przedmiotu ponownego wykorzystywania. W obecnie obowiązującej ustawie dostęp do informacji publicznej reguluje rozdział 1, a ponowne wykorzystywanie tejże informacji – rozdział 2a. Zatem obie instytucje oparte zostały na pojęciu informacji publicznej.

Dostęp do informacji publicznej obejmuje swoim zakresem podmioty wykonujące zadania publiczne będące w posiadaniu informacji publicznych (art. 4 ustawy). W przykładowym ich wyliczeniu znajdują się m.in. organy samorządów gospodarczych i zawodowych (art. 4 ust.1 pkt 2 ustawy). Do stosowania ustawy są także zobowiązane partie polityczne, a także organizacje związkowe i pracodawców (reprezentatywne w rozumieniu ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego (Dz. U. z 2001 r. Nr 100, poz. 1080 z późn. zm.). Tak szerokie ustalenie zakresu ustawy jest zasadne, ponieważ celem ustawy pozostaje zapewnienie jak największej transparentności i jawności życia publicznego.

Tymczasem ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego w ślad za dyrektywą wyznacza odrębny zakres swojego stosowania w porównaniu do dostępu do informacji publicznej. Dyrektywa opiera swój zakres podmiotowy o dyrektywy 92/50/EWG, 93/36/EWG, 93/37/EWG w sprawie zamówień publicznych oraz dyrektywę 98/4/WE. W polskim prawodawstwie katalog podmiotów prawa publicznego – wzorowy na definicji zawartej w przepisach unijnych – znajduje się w art. 3 ust.1 pkt 3 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych. Wobec powyższego obecne przepisy ustawy, w rozdziale 1 i rozdziale 2a wyznaczają swoje własne zakresy podmiotowe, tj. otwarty katalog podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji publicznej (art. 4 ustawy) oraz zamknięty katalog podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji publicznej w celu jej ponownego wykorzystywania (art. 23a ust. 2 ustawy). Szeroka kategoria podmiotów objęta została regulacjami w obydwu przepisach.

Ponadto za uregulowaniem ponownego wykorzystywania w odrębnej ustawie przemawia poszerzenie zakresu podmiotowego dyrektywy o biblioteki, archiwa i muzea. Zasoby będące w posiadaniu tych instytucji, mieszczące się w pojęciu dokumentu, o którym mowa w dyrektywie, wykraczają poza zakres pojęcia „informacja publiczna”.

Naczelny Sąd Administracyjny w swoim orzecznictwie przyjął szerokie pojęcie informacji publicznej i sprawy publicznej. Stwierdził bowiem, że może być ona

wyodrębniana zarówno na podstawie kryterium podmiotowego, jak i przedmiotowego. Uznał w związku z tym, że informacją publiczną jest 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 swych kompetencji. Taki charakter będzie miała również wiadomość niewytworzona przez podmioty publiczne, lecz odnosząca się do tych podmiotów. Stąd informacją publiczną jest każda wiadomość wytworzona lub odnosząca się do władz publicznych, a także wytworzona lub odnosząca się do innych podmiotów wykonujących funkcje publiczne w zakresie wykonywania przez nie zadań władzy publicznej i gospodarowania mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa (wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z dnia 30 października 2002 r. sygn. akt II SA 181/02, II SA 1956/02 i II SA 2036-2037/02, niepubl.; z dnia 16 czerwca 2009 r., sygn. akt I OSK 89/09⁶; z dnia 7 grudnia 2010 r.; sygn. akt I OSK 1774/10⁷).

Mając na uwadze powyższe, wprowadzenie podczas implementacji dyrektywy do polskiego porządku prawnego pojęcia „informacji sektora publicznego” w rozumieniu „dokumentu” z art. 2 pkt 3 dyrektywy 2003/98/WE, który stanowi przedmiot ponownego wykorzystywania wydaje się konieczne. Prawodawca Unii Europejskiej, poszerzając zakres podmiotów zobowiązanych, jednocześnie rozszerzył zakres przedmiotowy katalogu dokumentów udostępnianych w celu ponownego wykorzystania, tj. będących w posiadaniu bibliotek (w tym naukowych), muzeów i archiwów. Biorąc pod uwagę przedstawioną wyżej szeroką interpretację informacji publicznej nie można jednak uznać, iż dokumenty – w rozumieniu art. 2 dyrektywy 2003/98/WE – będące w posiadaniu tych podmiotów, takie jak m.in. materiały biblioteczne⁸, materiały archiwalne⁹ oraz muzealia¹⁰ stanowią informację publiczną. Zasadnicza część tych zasobów wykracza poza pojęcie informacji publicznej. Dlatego przede wszystkim należy podkreślić, że statusu informacji publicznej nie posiadają co do zasady materiały biblioteczne

⁶ Przywołane w dokumencie orzeczenia są dostępne na stronie internetowej Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/9F2184D116>.

⁷ Zob. <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/CF5BB43405>.

⁸ Zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach (Dz. U. 1997 Nr 85 poz. 539 z późn. zm.) materiałami bibliotecznymi są w szczególności dokumenty zawierające utrwalony wyraz myśli ludzkiej, przeznaczone do rozpowszechniania, niezależnie od nośnika fizycznego i sposobu zapisu treści, a zwłaszcza: dokumenty graficzne (piśmiennicze, kartograficzne, ikonograficzne i muzyczne), dźwiękowe, wizualne, audiowizualne i elektroniczne.

⁹ Materiałami archiwalnymi wchodzącymi do narodowego zasobu archiwalnego, zwanymi dalej „materiałami archiwalnymi”, są wszelkiego rodzaju akta i dokumenty, korespondencja, dokumentacja finansowa, techniczna i statystyczna, mapy i plany, fotografie, filmy i mikrofilmy, nagrania dźwiękowe i wideofonowe, dokumenty elektroniczne w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz. U. Nr 64, poz. 565) oraz inna dokumentacja, bez względu na sposób jej wytworzenia, mająca znaczenie jako źródło informacji o wartości historycznej o działalności Państwa Polskiego, jego poszczególnych organów i innych państwowych jednostek organizacyjnych oraz o jego stosunkach z innymi państwami, o rozwoju życia społecznego i gospodarczego, o działalności organizacji o charakterze politycznym, społecznym i gospodarczym, zawodowym i wyznaniowym, o organizacji i rozwoju nauki, kultury i sztuki, a także o działalności jednostek samorządu terytorialnego i innych samorządowych jednostek organizacyjnych – powstała w przeszłości i powstająca współcześnie.

¹⁰ Wizerunki muzealiów, zgodnie z art. 25a ust. 1 ustawy o muzeach mogą być utrwalone i przechowywane na informatycznych nośnikach danych w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz. U. Nr 64, poz. 565, z późn. zm.).



oraz muzealia. Natomiast za informację publiczną oczywiście mogą zostać uznane niektóre materiały archiwalne, o ile „dotyczą spraw publicznych”. Istotne w tym względzie znaczenie ma art. 3 ust. 2 ustawy, zgodnie z którym prawo do informacji publicznej obejmuje uprawnienie do niezwłocznego uzyskania informacji publicznej zawierającej aktualną wiedzę o sprawach publicznych. Należy zauważyć, iż większość zasobów będących w posiadaniu bibliotek, archiwów i muzeów tej cechy aktualności nie posiada. Natomiast zasoby te mieszczą się w pojęciu dokumentu (art. 2 pkt. 3 dyrektywy), które opiera się na kryterium treściowym („dokument oznacza jakakolwiek treść niezależną od zastosowanego nośnika”). Dlatego informacje sektora publicznego powinny obejmować w szczególności:

a) informacje publiczne w rozumieniu art. 1 ustawy z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej,

b) materiały biblioteczne w rozumieniu art. 5 ustawy z 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach oraz inne materiały służące realizacji zadań bibliotek, o których mowa w art. 4 tej ustawy,

c) wizerunki muzealiów, o których mowa w art. 25a ustawy z dnia 21 stycznia 1997 r. o muzeach oraz inne materiały służące realizacji celów, o których mowa w art. 1 tej ustawy,

d) materiały archiwalne w rozumieniu art. 1 ustawy z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach oraz inne materiały służące do realizacji celów, o których mowa w art. 2 ust.1.

Analogicznie jak dyrektywa, przepisy ustawy o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego nie powinny określać własnych zasad dostępu, a tym samym nie naruszać prawa do informacji publicznej oraz wolności jej rozpowszechniania.

Prawo a standard stosowania

Już obecnie obowiązujące przepisy ustawy gwarantują bardzo szeroki dostęp do informacji publicznej i pozwalają na bardzo szerokie jej ponowne wykorzystywanie. Niestety standardy udostępniania często są dalekie od ideału. Nowelizacja dyrektywy jednoznacznie wskazuje, że podmiot publiczny podczas generowania swoich zasobów powinien mieć na uwadze nie tylko swój cel, do jakiego konkretna informacja ma mu służyć, ale także umożliwiać jej ponowne wykorzystywanie, zarówno komercyjne, jak i niekomercyjne przez inne podmioty publiczne i prywatne. Tylko takie podejście umożliwi w przyszłości wykorzystywanie nowoczesnych narzędzi do udostępniania dużych zbiorów danych publicznych („Big Data”) w sposób automatyczny, masowy, uporządkowany i powszechny. Efekt synergii w przetwarzaniu danych może być osiągnięty, gdy będzie możliwy dostęp do danych w czterech wymiarach, zwanych 4V: *volume* – ilość danych, *variety* – różnorodność danych, *velocity* – szybkość pojawiania się nowych danych i ich analizy w czasie rzeczywistym, *value* – wartość danych (niektóre źródła podają zamiast tego *variancy* – wariację

danych)¹¹. Umożliwi to łączenie danych z różnych zasobów informacyjnych (np. dane statystyczne, geograficzne, transakcyjne) i formatów danych (ruch na stronie, social media, video, muzyka, dokumenty, aktywność na forach, formularze, ankiety, rozmowy telefoniczne, dane offline), co odbiega od dotychczas znanego relacyjnego łączenia danych pochodzących z takich samych źródeł. W standardowych narzędziach do przetwarzania danych również jest możliwość obsłużenia danych różnorodnych, jednak wymaga to jednego podstawowego czynnika – odpowiedniej ilości czasu¹².

Z problemem odpowiednich standardów generowania danych musi się zmierzyć przygotowane przez Ministra Administracji i Cyfryzacji (dalej Minister) Centralne Repozytorium Informacji Publicznej (dalej CRIP). Zgodnie z art. 9a UDIP, informacje publiczne, by mogły zostać udostępnione w CRIP, muszą z jednej strony mieć szczególne znaczenie dla rozwoju innowacyjności w państwie i rozwoju społeczeństwa informacyjnego, natomiast z drugiej strony ze względu na sposób ich przechowywania i udostępniania mają pozwolić na ich ponowne wykorzystywanie w sposób użyteczny i efektywny. Zasoby w CRIP nie będą gromadzone poprzez przenoszenie ich z bazy do bazy. Dzięki zestandaryzowanym metadanom CRIP pomoże je znaleźć, ponieważ zasoby pozostaną u dostawcy. W wyjątkowych sytuacjach CRIP będzie mógł przechowywać zasoby informacyjne na prośbę dostawcy (np. ze względów bezpieczeństwa). Możliwe będzie wyszukiwanie zasobów informacyjnych wielu instytucji z jednego miejsca według kryterium przedmiotowego i podmiotowego, a także elementów metadanych. Zasoby te będą opisane w jednolity sposób i udostępniane do ponownego wykorzystywania przez interfejs programistyczny.

Minister będzie zobowiązany do weryfikacji przekazywanych zasobów informacyjnych oraz metadanych, pod względem spełnienia odpowiednich wymogów. W przypadku, gdy zasób informacyjny lub metadane nie będą spełniać odpowiednich wymogów, Minister wezwie podmiot, który je przekazał, do ich niezwłocznego dostosowania.

Wprawdzie wysokie wymagania spowodowały, że część podmiotów publicznych w chwili obecnej nie potrafi przekazać do CRIP żadnego zasobu informacyjnego, natomiast wiele podmiotów jest w stanie sprostać tym wymaganiom, ponieważ generują swoje dane w odpowiednich standardach lub potrafią ten standard zmienić na odpowiedni. Najczęściej okazuje się, że zmiana standardu danych nie wiąże się z koniecznością ponoszenia dodatkowych kosztów finansowych i sprowadza się wyłącznie do wypracowania nowych nawyków np. używania arkusza kalkulacyjnego do przedstawiania danych liczbowych.

Przetwarzanie danych publicznych jest kołem zamachowym nowoczesnej gospodarki. Wydaje się, że dzięki rozszerzeniu zakresu obowiązywania dyrektywy

¹¹ Definicja „Big Data” według firmy Forrester.

¹² Zob. <http://nowymarketing.pl/a/1319,big-data-marketing-jak-automatyzowac-marketing-w-oparciu-o-gromadzone-dane-behawioralne-i-transakcyjne>.



(a następnie jej szybkiej i efektywnej implementacji do polskiego porządku prawnego) oraz wprowadzeniu CRIP jest bardzo duża szansa na realizację założeń Komisji Europejskiej, to znaczy lepszego wykorzystania potencjału zasobów publicznych dla wzrostu konkurencyjności i innowacyjności gospodarki oraz przyspieszenia zmiany kulturowej w sektorze publicznym.

Streszczenie

Tekst ukazuje rozwój prawnej regulacji instytucji ponownego wykorzystywania informacji publicznej (informacji sektora publicznego) w prawie europejskim i polskim. Przedstawia ponadto propozycje rozwiązań legislacyjnych implementacji prawa europejskiego do prawa polskiego, uzasadniając w szczególności zasadność wprowadzenia pojęcia „informacji sektora publicznego” oraz ustanowienia odrębnej od UDIP regulacji prawnej ponownego wykorzystywania.

Słowa kluczowe: Informacja publiczna, informacja sektora publicznego, ponowne wykorzystywanie

Abstract

The article presents the development of regulation of re-use of public sector information in European and Polish law. It presents also proposals of implementation of European law using the term „public sector information” and reasons to adopt new act on re-use of public sector information.

Keywords: public information, public sector information, re-use

Problemy implementacji w polskim porządku prawnym dyrektywy 2013/37/UE zmieniającej dyrektywę w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego¹

Komisja Europejska już od lat osiemdziesiątych starała się zachęcać sektor publiczny, aby jego informacje były dostępne do ponownego wykorzystywania². Dyrektywa ustanawiająca minimalny zestaw reguł określających wskazaną problematykę została przyjęta dopiero 17 listopada 2003 r.³, czyli po trzynastu latach od pierwszego dokumentu unijnego poświęconego temu zagadnieniu⁴. Poddano ją dwukrotnemu przeglądowi, w wyniku czego zdecydowano się na modyfikację jej postanowień⁵. Została ona zmieniona dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady z 2013/37/UE z 26 czerwca 2013 r. zmieniającą dyrektywę 2003/98/WE w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego^{6,7}. Celem tego arty-

¹ Tekst przedstawia stan prawny na dzień 1 stycznia 2014 r.

² K. Janssen, J. Dumortier, *Towards a European Framework for the Re-use of Public Sector Information: a Long and Winding Road*, „International Journal of Law and Information Technology” 2003, t. 11, nr 2, s. 184.

³ Dyrektywa 2003/98/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 listopada 2003 r. w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego (Dz. U. UE.L.2003.345.90, Dz. U. UE-sp.13-32 701), określana dalej jako Dyrektywa 2003/98/WE.

⁴ Guidelines for improving the synergy between the public and private sectors in the information market, Commission of the European Communities, Directorate for Telecommunications Information Industries and Innovation, Luxemburg, 1989. Na temat szczegółowego kalendarium zdarzeń związanych z przyjęciem Dyrektywy zob. C. Corbin, *EC Communication on the PSI re-use Directive: PSI re-use stakeholder reaction*, European Public Sector Information Platform Topic Report No.2009/03, s. 3-4.

⁵ Pierwszy przegląd zgodnie z art. 13 Dyrektywa 2003/98/WE został dokonany przed 1 lipca 2008 r. Komisja stwierdziła, iż konieczne jest przeprowadzenie kolejnego przeglądu w terminie do 2012 r. (zob. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów; ponowne wykorzystanie informacji sektora publicznego: przegląd dyrektywy 2003/98/WE, KOM(2009) 212 wersja ostateczna, s. 12). Wynikiem drugiego przeglądu był sformułowany w 2011 r. wniosek, w którym zaproponowano zmianę dyrektywy (zob. Wniosek – Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniająca dyrektywę 2003/98/WE w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego z 12.12.2011 r. KOM(2011) 877 wersja ostateczna 2011/0430 (COD) dostępna pod adresem: eur-lex.europa.eu, *pobrana 1.01.14*).

⁶ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z 2013/37/UE z 26 czerwca 2013 r. zmieniająca dyrektywę 2003/98/WE w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego (Dz. U. UE L 175/1), zwana dalej Dyrektywą Zmieniającą.

⁷ Jeżeli w tekście jest mowa o Dyrektywie bez wyraźnego doprecyzowania, chodzi o Dyrektywę 2003/98/WE po zmianie dokonanej dyrektywą 2013/37/UE.

kułu jest omówienie podstawowych zmian wprowadzonych tą dyrektywą i kluczowych problemów związanych z jej implementacją w polskim porządku prawnym⁸.

Za najistotniejszą zmianę wprowadzoną tym aktem prawnym uznać należy zobowiązanie państw członkowskich do zapewnienia możliwości ponownego wykorzystywania wszystkich dokumentów do celów komercyjnych i niekomercyjnych, z wyjątkiem tych, do których dostęp jest ograniczony lub wyłączony na mocy prawa krajowego dotyczącego dostępu do dokumentów oraz z zastrzeżeniem pozostałych wyjątków określonych w niniejszej dyrektywie⁹. Zasada ta jest ograniczona w stosunku do dokumentów, do których prawa własności intelektualnej posiadają biblioteki, w tym biblioteki uniwersyteckie, muzea i archiwa. W stosunku do nich państwa członkowskie zapewniają – w sytuacji, gdy dozwolone jest ich ponowne wykorzystywanie – możliwość ponownego wykorzystywania tych dokumentów do celów komercyjnych lub niekomercyjnych zgodnie z warunkami określonymi w rozdziałach III i IV Dyrektywy¹⁰. Dyrektywa w jej pierwotnym brzmieniu nie nakładała na państwa członkowskie obowiązku zapewnienia dostępu do dokumentów ani obowiązku zezwolenia na ponowne ich wykorzystywanie. Decyzję w tej sprawie pozostawiała w gestii zainteresowanych państw lub organów sektora publicznego. Poprzez przyjęcie Dyrektywy Zmieniającej zrealizowany został pierwotny plan Komisji Europejskiej, która w ramach prac nad Dyrektywą 2003/98/WE pod presją oponentów zdecydowała się na rozwiązanie kompromisowe. Opisowana zmiana po części realizuje jeden z podstawowych celów dyrektywy, jakim jest harmonizacja zasad ponownego wykorzystywania w ramach Unii Europejskiej. Henry H. Perritt Jr. i Zachary Rustad, porównując rozwiązania prawne w zakresie ponownego wykorzystywania obowiązujące w Unii Europejskiej do regulacji prawnych w USA określili system europejski jako paczworkowy¹¹. Dyrektywa 2003/98/WE nie wyeliminowała tej sytuacji, stąd uznano za konieczność wprowadzenia zmian w tym zakresie. Dyrektywa Zmieniająca postulat ten spełniła jednak tylko częściowo. Jest to związane z przyjętym przez UE rozwiązaniem, zgodnie z którym ponowne wykorzystywanie w państwach członkowskich opiera się na istniejących w nich systemach dostępu. Różnorodność rozwiązań w zakresie dostępu, przede wszystkim co do zakresu udostępnianych informacji (dokumentów) skutkuje rozbieżnościami w odniesieniu do informacji sektora publicznego, które mogą być ponownie wykorzystywane.

Drugą istotną zmianą, która była również postulowana już w pracach nad Dyrektywą 2003/98/WE, jest rozszerzenie jej postanowień na instytucje kultury, takie jak biblioteki, w tym biblioteki uniwersyteckie, archiwa i muzea. W ramach prac nad Dyrektywą w jej wersji pierwotnej ze względu na krytykę ze strony organów sektora publicznego i państw członkowskich Komisja Europejska zrezygnowała z tego rozwią-

⁸ Państwa członkowskie powinny implementować postanowienia Dyrektywy Zmieniającej do 18 lipca 2015 r. (art. 2 ust. 1 ww. dyrektywy). Tekst został złożony do druku 1.01.2014 i obejmuje stan prawny na ten dzień.

⁹ Art. 3 ust. 1 Dyrektywy i pkt 8 Preambuły Dyrektywy 2013/37/UE.

¹⁰ Art. 3 ust. 2 Dyrektywy.

¹¹ H. H. Jr. Perritt, Z. Rustad, *Freedom of Information Spreads to Europe*, „Government Information Quarterly” 2000, t. 17, nr 4, s. 404.



zania. Podnoszono przede wszystkim, iż zasób tych podmiotów jest objęty ochroną prawnoautorską, a co za tym idzie – nie może być ponownie wykorzystywany. Objęcie ich postanowieniami Dyrektywy spowoduje wysokie administracyjne obciążenia przy niewielkich korzyściach. Wskazywano również, że rozszerzenie stosowania dyrektywy na te podmioty wpłynie negatywnie na ich sytuację finansową. Wiele z nich bowiem, ze względu na ograniczenie nakładów publicznych, swoją działalność współfinansuje właśnie z wpływów z opłat za ponowne wykorzystywanie. Podnoszono również, że ich funkcja jako nośników kultury i wiedzy daje im szczególną pozycję w społeczeństwie¹². W przygotowanym w 2009 r. przez Komisję Europejską w ramach projektu Europejskiej Domeny Publicznej raporcie badano, czy postulowanym rozwiązaniem jest objęcie instytucji kultury postanowieniami Dyrektywy. Konkluzja raportu była następująca: chociaż nie ma wątpliwości, że informacje sektora publicznego będące w posiadaniu instytucji kultury mają potencjalną wartość dla użytkowników informacji, to zalety rozszerzenia Dyrektywy na instytucje dziedzictwa kulturowego są obecnie trudne do oszacowania i wymagają dalszych badań¹³. Pomimo to podmioty te zostały jednak objęte postanowieniami Dyrektywy na odrębnych zasadach¹⁴.

Trzecia ważna zmiana dotyczy opłat. Zgodnie z postanowieniami Dyrektywy opłaty standardowe nie mogą przekroczyć kosztów dostarczenia i zezwalania na ponowne wykorzystywanie dokumentów. Opłata za dostarczenie dokumentów w Dyrektywie 2003/98/WE nie mogła przekraczać kosztów krańcowych zbierania i produkowania oraz reprodukowania i rozpowszechniania dokumentów¹⁵. Opłata za zezwolenie na ponowne wykorzystanie mogła obejmować rozsądny zwrot z inwestycji. Dyrektywa po zmianie jako regułę wprowadza ograniczenie wysokości opłat do kosztów krańcowych poniesionych w związku z ich reprodukowaniem, udostępnianiem i rozpowszechnianiem. Przewiduje ona również rozbudowany katalog wyjątków¹⁶.

¹² Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the re-use and commercial exploitation of public sector documents (COM/2002/0207 final – COD 2002/0123) Official Journal 227 E, 24/09/2002 P. 0382 – 0386, s. 9).

¹³ R. Davies, *Economic and social impact of the public domain: EU cultural institutions and the PSI Directive*, dostępny pod adresem: <http://ec.europa.eu> (data pobrania 10.02.2014). Podobne argumenty zob. D. Dietrich, J. Pekel, *Open Data in Cultural Heritage Institutions*, European Public Sector Information Platform Topic Report No.2012/04, s. 18.

¹⁴ Objęcie instytucji kultury postanowieniami dyrektywy jest z jednej strony ogromną szansą dla digitalizacji dziedzictwa kulturowego Europy, z drugiej jednak wiąże się z zagrożeniami. Na ten temat zob. L. F. Ramos Simon, R. Arquerro Aviles, F. del Valle Gastaminza, *Reuse of documental heritage: threat or opportunity?*, 13th IFLA Interlending and Document Supply Conference Beijing, China. October 16-18, 2013 (dostępne pod adresem: <http://ilds2013.calis.edu.cn/wp-content/uploads/2013/10/documental-heritage-CoboRamosArquerroValle.pdf>, data pobrania 10.02.2014).

¹⁵ Jeśli pobierane są opłaty, całkowity dochód z dostarczenia i zezwalania na ponowne wykorzystywanie dokumentów nie może przekraczać kosztów zbierania, produkowania, reprodukowania i rozpowszechniania wraz z rozsądnym zyskiem z inwestycji. Opłaty powinny wynikać z kosztów ponoszonych w ciągu właściwego okresu obrachunkowego i być obliczane zgodnie z zasadami rachunkowości stosowanymi w danych organach sektora publicznego (art. 6 Dyrektywy 2003/98/WE).

¹⁶ Reguły określone w art. 6 ust. 1 nie mają zastosowania do: a) organów sektora publicznego, które muszą uzyskiwać dochody w celu pokrycia znacznej części kosztów związanych z wykonywaniem swoich zadań publicznych; b) w drodze wyjątku: dokumentów, których gromadzenie, produkowanie, reprodukowanie i rozpowszechnianie wymaga od zainteresowanych organów sektora publicznego ponoszenia kosztów i uzyskiwania dochodów wystarczających na pokrycie znacznej części tych kosztów. Wymogi te są określone prawem lub innymi wiążącymi zasadami w państwie członkowskim. W przypadku braku takich zasad wymogi określa się zgodnie z powszechną praktyką administracyjną w państwie członkowskim; c) bibliotek, w tym bibliotek uniwersyteckich, muzeów i archiwów.

Dyrektywa wprowadza również kilka mniej istotnych zmian. Zaliczyć do nich należy po pierwsze nowelizację art. 1 ust. 2, gdzie zmianie ulega katalog przypadków, w których Dyrektywa ma zastosowanie¹⁷. Za istotne uznać należy ograniczenie stosowania dyrektywy do części dokumentów zawierających wyłącznie logo, herby i oznaczenia (art. 1 ust. 2 pkt ca) oraz dokumentów wyłączonych z dostępu lub do których dostęp jest ograniczony na podstawie systemów dostępu z powodu ochrony danych osobowych, a także części dokumentów dostępnych na podstawie tych systemów, które to części zawierają dane osobowe, których ponowne wykorzystanie zostało określone w przepisach jako niezgodne z prawem dotyczącym ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych (art. 1 ust. 2 pkt cc). Kolejna zmiana dotyczy art. 2, gdzie dodano definicje formatu przeznaczonego do odczytu komputerowego, formatu otwartego, otwartego standardu formalnego oraz uniwersytetu¹⁸. Następna obejmuje art. 4 ust. 4, gdzie ustalono wymogi, jakie spełniać mają wszystkie decyzje dotyczące ponownego wykorzystania, a nie tylko decyzje negatywne. Po zmianie powinny one zawierać odniesienie do środków odwoławczych, na wypadek gdyby wnioskodawca chciał odwołać się od decyzji. Ponadto środki odwoławcze obejmują możliwość przeglądu przez bezstronny organ odwoławczy posiadający odpowiednią wiedzę specjalistyczną, taki jak krajowy organ ochrony konkurencji, krajowy organ regulujący dostęp do dokumentów lub krajowy organ sądowy, którego decyzje są wiążące dla danego organu sektora publicznego¹⁹.

Dalsze zmiany dotyczą zasad ponownego wykorzystywania. Ich wprowadzenie jest związane z koniecznością dostosowania tych zasad do nowych rozwiązań technologicznych i informatycznych. Zmianie uległ więc art. 5 regulujący kwestie związane z formatem, w jakim dokumenty są udostępniane. Organy sektora publicznego udostępniają swoje dokumenty w jakimkolwiek istniejącym formacie lub języku, a jeżeli jest to możliwe i w stosownych przypadkach – w formacie otwartym przeznaczonym do odczytu komputerowego wraz z metadanymi. W miarę możliwości zarówno format, jak i metadane powinny być zgodne z otwartymi standardami formalnymi. W ten sposób ustawodawca unijny zmierza do poprawy jakości i interoperacyjności dostępnych do ponownego wykorzystywania danych w państwach członkowskich. Jakość danych ma bowiem bezpośredni wpływ na ich wartość ekonomiczną. Druga zmiana dotyczy rozwiązań praktycznych ułatwiających wyszukiwanie dokumentów dostępnych do ponownego wykorzystywania, takich jak wykazy aktywów głównych dokumentów wraz z odpowiednimi metadanymi, dostępne – jeżeli jest to możliwe i w stosownych przypadkach – w Internecie i w formatach przeznaczonych do odczytu komputerowego, oraz portali połączonych z wykazami

¹⁷ Do zmian mniejszej wagi w art. 1 ust. 2 zaliczyć należy: 1) w pkt a) słowo „dostarczanie” zmieniono na „wydawanie”; 2) zmiany w pkt c) wynikają z przeniesienia do niego postanowień z art. 1 ust. 3; 3) zmiany w pkt e) i f) są związane z rozszerzeniem zakresu podmiotowego Dyrektywy.

¹⁸ Art. 2 pkt 6-9 Dyrektywy.

¹⁹ Na temat zagrożeń zob. W. R. Wiewiórowski, *Ponowne przetwarzanie informacji publicznej zawierającej dane osobowe*, [w:] *Główne problemy prawa do informacji w świetle standardów międzynarodowych, europejskich i wybranych państw Unii Europejskiej*, G. Sibiga (red.), Warszawa 2014.



aktywów. W miarę możliwości państwa członkowskie ułatwiają wielojęzyczne wyszukiwanie dokumentów.

Polski ustawodawca mimo opóźnień w tym zakresie implementował Dyrektywę 2003/98/WE poprzez nowelizację UDIP. Pomimo krytyki ze strony doktryny, przyjęte w ustawie rozwiązania wykraczają poza standard minimum ustalony w Dyrektywie 2003/98/EU²⁰. Z tego względu zakres zmian koniecznych dla implementacji Dyrektywy Zmieniającej w polskim porządku prawnym nie jest znaczny. Analizując rozwiązania prawne innych krajów członków Unii Europejskiej trzeba wskazać, że jest on mniejszy niż w większości z nich.

Przede wszystkim polski ustawodawca konstytuuje prawo do ponownego wykorzystania jako odrębne publiczne prawo podmiotowe. Zgodnie z art. 2a ust. 1 UDIP każdemu przysługuje, z zastrzeżeniem art. 5, prawo do ponownego wykorzystywania informacji publicznej. Brak więc konieczności wprowadzania jakichkolwiek zmian w ustawie o dostępie do informacji publicznej dla transpozycji art. 3 ust. 1 Dyrektywy.

Z podobną sytuacją mamy do czynienia jeśli chodzi o ustalanie opłat. Ustawa o dostępie do informacji wprowadza zasadę bezpłatności²¹. Ustanawia również wyjątek od tej zasady, który odnosi się wyłącznie do trybu wnioskowego. Opłaty mogą być pobrane, jeżeli przygotowanie informacji w sposób wskazany we wniosku wymaga poniesienia dodatkowych kosztów²². Nakładając opłatę, uwzględnia się koszty przygotowania i przekazania informacji publicznej w określony sposób i w określonej formie oraz inne czynniki, jakie będą brane pod uwagę przy nietypowych wnioskach o ponowne wykorzystywanie informacji publicznej, które mogą mieć wpływ w szczególności na koszt lub czas przygotowania i przekazania informacji²³. Łączna wysokość opłaty nie może przekroczyć sumy kosztów poniesionych bezpośrednio w celu przygotowania i przekazania informacji publicznej w celu ponownego wykorzystywania w określony sposób i w określonej formie²⁴. Przyjęte przez polskiego ustawodawcę regulacje prawne są zgodne z postanowieniami Dyrektywy Zmieniającej. Ustanawia ona bowiem górne limity opłat, pozostając bez uszczerbku dla praw państw członkowskich do nakładania niższych opłat lub do odstąpienia od ich pobierania²⁵. Przyjęte w polskim porządku prawnym rozwiązania, pomimo ich

²⁰ M. Bernaczyk, *Ponowne wykorzystanie informacji sektora publicznego. Zarys instytucji*, „Wrocławskie Studia Sądowe Kwartalnik” 2012, nr 4.

²¹ Art. 23b UDIP.

²² Art. 23c ust. 1 UDIP.

²³ Przez przygotowanie rozumieć należy czynności wykonywane w związku z przekazaniem informacji publicznej do ponownego wykorzystania. Mogą one obejmować przede wszystkim wyszukanie informacji, skserowanie, skanowanie oraz przegranie na nośnik. Dodatkowym kosztem może być również dokonanie anonimizacji informacji w celu jej udostępnienia. [...] przetworzenie informacji publicznej w celu ponownego wykorzystania może być traktowane jako przygotowanie informacji w sposób wskazany we wniosku. (zob. A. Piskorz-Ryń, *Opłaty za udostępnianie informacji publicznej do ponownego wykorzystania*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2012, nr 3, s. 146-147).

²⁴ art. 23c ust. 2. UDIP.

²⁵ Pkt 24 Preambuły Dyrektywy 2013/37/UE.

wprowadzenia przed zmianą dyrektywy, są bardziej korzystne niż jej postanowienia w tym zakresie. Jest po temu kilka powodów. Po pierwsze, przewidują one – jak już wspomniano – opłatę jako wyjątek od zasady bezpłatności. Po drugie, może być ona pobierana wyłącznie za udostępnienie informacji w trybie wnioskowym. Po trzecie, zasady pobierania opłaty, o których mowa w art. 23 c UDIP mieszczą się w ustalonej w art. 6 ust. 1 Dyrektywy po zmianie regule, z tym tylko zastrzeżeniem, że polska ustawa nie przewiduje wyjątków, jak czyni to Dyrektywa. W związku z powyższym elementem opłaty nie może być, nawet w drodze wyjątku, rozsądny zwrot z inwestycji. Rozważyć jednak należy, czy dokonując implementacji dyrektywy nie trzeba dokonać przeglądu ustaw szczególnych, pod kątem oceny zgodności ich postanowień z katalogiem wyłączeń ustalonym w art. 6 ust. 2 Dyrektywy po zmianie. Sam fakt wprowadzenia opłat w ustawie szczególnej nie skutkuje tym, że Dyrektywa nie ma zastosowania. Określa ona bowiem minimalny zestaw reguł określających ponowne wykorzystywanie, a reguły te powinny być zastosowane nawet jeżeli zasady ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego określa ustawa szczególna, chyba że w danej kategorii spraw stosowanie Dyrektywy jest wyłączone na mocy jej art. 1 ust. 2.

Za najistotniejszą zmianę wymagającą implementacji w polskim porządku prawnym uznać należy rozszerzenie katalogu podmiotów, do których Dyrektywa ma zastosowanie o biblioteki, w tym biblioteki uniwersyteckie, archiwa i muzea będące organami sektora publicznego²⁶. Wymienione powyżej podmioty są w posiadaniu zasobu, który będzie dalej określany jako zasób B.A.M., czyli zasób bibliotek, archiwów i muzeów, będących organami sektora publicznego²⁷. W obecnym stanie prawnym do tych podmiotów stosuje się ustawę o dostępie do informacji publicznej w zakresie udostępniania przez nie informacji będących informacjami publicznymi²⁸. Podmioty te nie są zaś zobowiązane do przekazywania informacji publicznych w celu ich ponownego wykorzystywania, ze względu na zawarte w art. 23a ust. 3 wyłączenie. W odniesieniu zaś do ich zasobu, nie stanowiącego informacji publicznej, kwestie zasad jego udostępniania są regulowane przez ustawy szczególne.

²⁶ Podejmowane w tym zakresie rozważania będą stanowiły rozszerzenie koncepcji zaproponowanej w ekspertyzie dla MAiC, zob. P. Fajgielski, A. Młynarska-Sobaczewska, A. Piskorz-Ryń, G. Sibiga, *Ekspertyza prawna. Rozwiązania mogące stanowić podstawę do zmian przepisów regulujących zasady dostępu do informacji publicznej i jej ponownego wykorzystywania*, przygotowanej na zlecenie MAiC, (https://mac.gov.pl/wp-content/uploads/2013/09/INP_ekspertyza.doc), s. 13-16. W artykule tym koncentruję się na kwestii o charakterze podstawowym, to jest sposobie uregulowania zasad ponownego wykorzystania w związku z rozszerzeniem tego prawa na zasób instytucji kultury. Brak zaś propozycji rozwiązań szczegółowych dotyczących zasad ponownego wykorzystywania w stosunku do zasobu B.A.M. Kwestia ta powinna być przedmiotem odrębnego opracowania.

²⁷ Pojęcie organu sektora publicznego zgodnie z art. 2 pkt 1 Dyrektywy oznacza państwowe, regionalne lub lokalne władze, podmioty prawa publicznego oraz stowarzyszenia utworzone przez jedną lub kilka takich władz albo jeden lub kilka takich podmiotów prawa publicznego. Za podmiot prawa publicznego Dyrektywa uznaje jakiegokolwiek organ, który posiada łącznie następujące cechy: 1) jest ustanowiony w szczególnym celu zaspokajania potrzeb w interesie ogólnym, który nie ma charakteru przemysłowego lub handlowego; 2) posiada osobowość prawną; 3) jest finansowany w przeważającej części przez państwo, władze regionalne lub lokalne czy też inne podmioty prawa publicznego (art. 2 pkt 2).

²⁸ Art. 4 ust. 1 UDIP.



W obecnym stanie prawnym w odniesieniu do funkcjonowania bibliotek i muzeów brak przepisów prawa odnoszących się do ponownego wykorzystania odpowiednio muzealiów i zasobów bibliotecznych, w odniesieniu do archiwów wprowadzono w ograniczonym zakresie rozwiązania prawne²⁹.

Zasób B.A.M. nie ma charakteru jednorodnego, część informacji będących w posiadaniu ww. podmiotów stanowi informację publiczną, część zaś obejmuje zbiory dziedzictwa kulturowego³⁰ (wraz z powiązаныmi z nimi metadanymi) nie stanowiące informacji publicznej³¹. Informacje należące do drugiej kategorii – zgodnie z postanowieniami Dyrektywy są dokumentami będącymi w posiadaniu organów sektora publicznego i państwa członkowskie powinny zapewnić możliwość ich ponownego wykorzystywania na zasadach w niej określonych, chyba że zachodzi jedna z przesłanek, o których mowa w jej art. 1 ust. 2³². Dyrektywa ma bowiem zastosowanie do wszystkich istniejących dokumentów będących w posia-

²⁹ Zasady funkcjonowania bibliotek reguluje ustawa z 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach (Dz. U. t.j. 2012 poz. 642 z późn. zm.). Do podstawowych zadań bibliotek należy m. in. gromadzenie, opracowywanie, przechowywanie i ochrona materiałów bibliotecznych. Są nimi w szczególności dokumenty zawierające utrwalony wyraz myśli ludzkiej, przeznaczone do rozpowszechniania, niezależnie od nośnika fizycznego i sposobu zapisu treści, a zwłaszcza: dokumenty graficzne (piśmiennicze, kartograficzne, ikonograficzne i muzyczne), dźwiękowe, wizualne, audiowizualne i elektroniczne (art. 5 ww. ustawy). Usługi bibliotek, których organizatorami są ministrowie, kierownicy urzędów centralnych, jednostki samorządu terytorialnego są ogólnie dostępne i bezpłatne. Opłaty mogą być wprowadzone na zasadach określonych w ustawie (art. 14 ust. 2 ww. ustawy). Ustawa określa zasady udostępniania materiałów bibliotecznych, nie reguluje ona jednak zasad ponownego ich wykorzystania. Podobna sytuacja ma miejsce jak chodzi o muzea. Zasady funkcjonowania muzeów w Polsce określa ustawa z 21 listopada 1996 r. o muzeach (Dz. U. t.j. 2012 poz. 987 z późn. zm.). Akt ten określa zasady udostępniania muzealiów i ich wizerunków. Muzealiami są rzeczy ruchome i nieruchomości stanowiące własność muzeum i wpisane do inwentarza muzealiów. Muzealia stanowią dobro narodowe (art. 21 ust. 1 ww. ustawy). W przypadku muzeum nieposiadającego osobowości prawnej, muzealiami są rzeczy ruchome i nieruchomości stanowiące własność podmiotu, który utworzył muzeum, oraz wpisane do inwentarza muzealiów (art. 21 ust. 2 ww. ustawy). Muzeum pobiera opłaty za przygotowanie i udostępnianie zbiorów do celów innych niż zwiedzanie, w szczególności za kopiowanie, sporządzanie reprodukcji lub fotografii, przygotowywanie zbiorów do wypożyczenia oraz ich wypożyczenie (art. 25 ust. 1 ww. ustawy). Wysokość opłat ustala dyrektor muzeum. W uzasadnionych przypadkach dyrektor muzeum może ustalić opłatę ulgową lub zwolnić z opłaty art. (25 ust. 1 ww. ustawy). Wizerunki muzealiów mogą być utrwalone i przechowywane na informatycznych nośnikach danych w rozumieniu przepisów ustawy z 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (t.j. Dz. U. 2013, poz. 235 ze zm.) (art. 21a ust. 1 ww. ustawy). Muzeum pobiera opłaty za udostępnianie wizerunków muzealiów, z wykorzystaniem informatycznych nośników danych. Bezpośredni dostęp do wizerunków muzealiów drogą elektroniczną jest bezpłatny (art. 21a ust. 2 ww. ustawy). Wysokość opłat, o której mowa powyżej ustala dyrektor muzeum. W uzasadnionych przypadkach dyrektor muzeum może ustalić opłatę ulgową lub zwolnić z opłaty (art. 21a ust. 3 ww. ustawy). W ustawie tej brak zaś uregulowania zasad ponownego wykorzystywania wizerunków muzealiów.

³⁰ W artykule tym posługuję się występującym w Dyrektywie zwrotem „zbiory dziedzictwa kulturowego”. Pojęcie to jest jednak częściowo odmiennie rozumiane w prawie krajowym, zob. I. Bernatek-Zagała, *Prawna ochrona dóbr kultury – problemy terminologiczne*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2012, nr 4, s. 141 i n.

³¹ Motyw 15 Preambuły Dyrektywy Zmieniającej.

³² Dyrektywa posługuje się pojęciem „dokumentu”. Zgodnie z zawartą w niej definicją pojęcie to obejmuje wszelkie posiadane przez organy sektora publicznego przejawy działań, faktów lub informacji – oraz wszelkie kompilacje takich działań, faktów lub informacji – niezależnie od zastosowanego w tym celu środka zapisu lub rejestracji (nośnika). Dokumentem jest więc jakakolwiek treść niezależnie od medium, przez które jest ona transportowana, zatem obejmuje treści zapisane na papierze, przechowywane w formie elektronicznej czy jako dźwięk, nagranie wizualne lub audiowizualne i jakiegokolwiek jego części (art. 2 pkt 3 Dyrektywy).

daniu organów sektora publicznego, niezależnie od ich treści, chyba że wyłączone jest jej stosowanie.

W związku z powyższym zmiana zakresu podmiotowego dyrektywy dla implementacji jej postanowień wymaga rozstrzygnięcia dwóch kwestii o charakterze podstawowym. Pierwsza dotyczy wzajemnej relacji między prawem dostępu do informacji publicznej a prawem do ponownego jej wykorzystywania. Na gruncie Dyrektywy ustawodawca unijny nie rozstrzyga tych spraw. Określa jedynie, o czym już była mowa, że ponowne wykorzystywanie opiera się na istniejących w państwach członkowskich systemach dostępu, kwestie szczegółowe pozostawiając do rozstrzygnięcia ustawodawcy krajowemu. Wydaje się, że relacja między tymi prawami jest w polskim porządku prawnym określona, ale jej ustalenie nie jest dokonane w sposób przejrzysty i wymaga interpretacji ustawy o dostępie do informacji publicznej. Zgodnie z jej postanowieniami, prawo do informacji publicznej obejmuje prawo do uzyskania informacji o tym charakterze, będącej w posiadaniu podmiotów, o których mowa w art. 4 UDIP, chyba że przepis szczególny to prawo wyłącza. Prawo do ponownego wykorzystywania obejmuje zaś prawo do uzyskania informacji publicznej będącej w posiadaniu podmiotów, o których mowa w art. 23a ust. 2 UDIP, chyba że przepis szczególny to prawo wyłącza oraz zezwolenie podmiotu, w którego posiadaniu jest informacja publiczna na jej wykorzystywanie wraz z ewentualnym ustaleniem warunków tego wykorzystywania. Oznacza to więc, że ponowne wykorzystywanie składa się z dwóch elementów: udostępnienia informacji publicznej i zezwolenia na jej wykorzystywanie, przy czym drugi element może wystąpić samodzielnie w sytuacji, gdy podmiot jest w posiadaniu informacji i występuje jedynie o ww. zezwolenie³³. Przed przystąpieniem do dalszych prac właściwym wydaje się wyraźne określenie relacji między tymi prawami i budowanie w oparciu o tę relację dalszych rozwiązań legislacyjnych³⁴.

Drugą kwestią o charakterze podstawowym, wymagającą rozstrzygnięcia dla implementacji Dyrektywy, jest ustalenie sposobu uregulowania zasad ponownego wykorzystywania w polskim porządku prawnym. Są tu możliwe trzy rozwiązania. Pierwsze: zasady dostępu do informacji publicznej i ponownego wykorzystywania dalej będą unormowane w jednej ustawie. Drugie: wskazana problematyka zostanie przeniesiona do odrębnej ustawy poświęconej temu zagadnieniu, która będzie zawierała odesłania do UDIP. Trzecie: zasady ponownego wykorzystywania informacji publicznej będą unormowane w UDIP, a w odniesieniu do informacji nie będących informacjami publicznymi, w ustawach szczególnych, dotyczących funkcjonowania odpowiednio bibliotek, archiwów i muzeów³⁵.

³³ Sytuację taką dopuszcza art. 23g ust. 7 pkt 1 UDIP.

³⁴ Na temat charakteru ponownego wykorzystywania, w tym relacji z prawem dostępu zob. T. Górzyńska, M. Maciejewski, *Prawna regulacja ponownego wykorzystania informacji publicznych*, [w:] *Główne problemy...* G. Sibiga (red.), Warszawa 2014, s. 269 i n.

³⁵ Wadą takiego rozwiązania jest brak kompleksowej regulacji ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego w polskim porządku prawnym. Przeniesienie zasad wykorzystania zasobu B.A.M. nie stanowiących informacji publicznej do ustaw sektorowych nie sprzyja ujednoczeniu rozwiązań prawnych w tym zakresie.



W przypadku przyjęcia dwóch pierwszych rozwiązań konsekwencją objęcia zakresem ponownego wykorzystywania zasobu B.A.M. jest rozszerzenie zakresu przedmiotowego tego prawa, a co za tym idzie – będzie on wykraczać poza pojęcie informacji publicznej ustalone w obecnej ustawie i wyznaczone przez art. 61 Konstytucji. Z implementacją Dyrektywy wiązać będzie się więc zmiana zakresu przedmiotowego prawa do ponownego wykorzystywania, w konsekwencji zakresy prawa do informacji publicznej i prawa do ponownego wykorzystywania nie będą już w polskim porządku prawnym tożsame³⁶.

Uregulowanie obu praw w jednej ustawie przy jednoczesnym rozszerzeniu zakresu przedmiotowego prawa do ponownego wykorzystywania jest możliwe poprzez zmianę ustawy o dostępie do informacji publicznej. Wiązać będzie się to jednak po pierwsze ze zmianą nazwy tego aktu prawnego, po drugie – regulować będzie on dwa prawa, których zakres przedmiotowy nie będzie w pełni tożsamy i które będą pozostawać ze sobą we wzajemnej relacji w tym zakresie, w jakim dotyczyć będą one informacji publicznej. Powstać może więc ustawa trudna do stosowania, a zauważyć należy, że już obecnie kwestia relacji między prawem dostępu do informacji a prawem do ponownego jej wykorzystania jest źródłem problemów³⁷.

Opowiedzieć należy się więc za drugim z proponowanych rozwiązań. Brak po temu przeciwwskazań w samej Dyrektywie, jak i innych ograniczeń wynikających z postanowień prawa krajowego. Jest to ponadto rozwiązanie wprowadzone w wielu krajach europejskich³⁸. Za nim przemawiają również względy funkcjonalne. Rekomendować należy więc uchwalenie nowej ustawy normującej problematykę ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego. Powinna ona składać się z trzech części: pierwszej zawierającej przepisy ogólne, drugiej regulującej zasady ponownego wykorzystywania informacji publicznej, będącej w posiadaniu władz publicznych oraz innych podmiotów wykonujących zadania publiczne (obszar 1), trzeciej normującej zasady dostępu i ponownego wykorzystywania zasobów będących w posiadaniu bibliotek, archiwów i muzeów o charakterze publicznym, czyli zasobu B.A.M. nie stanowiącego informacji

³⁶ Zob. szerzej P. Fajgiński, A. Młynarska-Sobaczewska, A. Piskorz-Ryń, G. Sibiga, op. cit., s. 14.

³⁷ Problem relacji między prawem do informacji a prawem do ponownego wykorzystywania jest przedmiotem orzeczeń sądów administracyjnych, zob. wyrok WSA z 5 grudnia 2012 r. sygn. akt II SA/Kr 1403/12 (publikowany w Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych; dotyczy to także innych przywoływanych w tym przypisie orzeczeń), wyrok NSA z 26 czerwca 2013 r. sygn. akt I OSK 430/13, wyrok NSA z 26 września 2013 r. sygn. akt I OSK 837/13, wyrok NSA z 26 września 2013 r. sygn. akt I OSK 805/13, wyrok NSA z 26 września 2013 r. sygn. akt I OSK 522/13. Zob. na ten temat: M. Jaśkowska, *Jakość i spójność rozwiązań prawnych w świetle nowelizacji ustawy o dostępie do informacji publicznej*, [w:] *Jakość prawa administracyjnego*, D. Kijowski, A. Miruć, A. Suwałko-Karetko (red.), Warszawa 2012; M. Jaśkowska, *Dostęp do informacji publicznej w świetle orzecznictwa sądowniczo-administracyjnego, uwagi na tle nowelizacji ustawy o dostępie do informacji publicznej*, [w:] *Główne problemy...*, G. Sibiga (red.), Warszawa 2014.

³⁸ Zasady ponownego wykorzystywania są uregulowane w odrębnej ustawie w następujących krajach członkowskich UE: Austrii, Belgii, Cyprze, Grecji, Hiszpanii, Irlandii, Luksemburgu, Malcie, Niemczech, Rumunii, Szwecji, Węgrzech, Wielkiej Brytanii oraz Włoszech. Zasady ponownego wykorzystywania uregulowane są w ustawie normującej problematykę dostępu do informacji (dokumentów) sektora publicznego w następujących krajach członkowskich UE: Bułgarii, Chorwacji, Czechach, Danii, Estonii, Finlandii, Francji, Holandii, Litwie, Łotwie, Polsce, Portugalii, Słowenii oraz Słowacji.

publicznej (obszar 2). Takie rozwiązanie pozwala zróżnicować zasady ponownego wykorzystania w obu tych obszarach, co czyni również sama Dyrektywa.

Propozycja wyodrębnienia w ustawie o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego dwóch obszarów regulacji wiąże się z innym ich zakresem przedmiotowym oraz konstrukcją prawa realizowanego w obu tych trybach. Nowa ustawa powinna regulować zasady dostępu do informacji sektora publicznego, na które składają się informacja publiczna (obszar 1) i zasoby B.A.M., nie będące informacją publiczną (obszar 2). W przypadku pierwszego obszaru, jego zakres przedmiotowy wyznacza pojęcie informacji publicznej i stanowi uzupełnienie postanowień ustawy regulującej zasady dostępu do informacji publicznej w zakresie ponownego jej wykorzystywania. W związku z powyższym należy dołożyć należytej staranności dla zapewnienia spójności ustawy regulującej zasady dostępu do informacji publicznej z postanowieniami ustawy o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego. W odniesieniu do zasad dostępu do informacji publicznej nowa ustawa powinna zawierać odesłanie do przepisów UDIP.

Inny zakres przedmiotowy będzie mieć drugi obszar, który obejmuje zasób bibliotek, archiwów i muzeów będących podmiotami sektora publicznego, nie stanowiący informacji publicznej oraz ewentualnie może być on rozszerzony o inne zasoby nie stanowiące informacji publicznej i będące w posiadaniu innych niż biblioteki, archiwa i muzea instytucji kultury np. publicznego radia lub telewizji. Przyjęcie rozwiązania polegającego na wyodrębnieniu dwóch zakresów w ustawie o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego wiąże się również z inną konstrukcją prawa realizowanego w ich ramach. W pierwszym zakresie (informacji publicznej) prawo do ponownego wykorzystywania winno składać się z prawa dostępu do informacji publicznej (1a) i ustalenia zasad jej ponownego wykorzystywania (1b), przy czym w nowej ustawie powinien być regulowany jedynie element 1b, bowiem element 1a jest już określony w ustawie o dostępie do informacji publicznej. Odmiennie przedstawia się zaś sytuacja w drugim zakresie, w którym powinien zostać uregulowany zarówno dostęp do zasobu B.A.M. lub ewentualnie także innych zasobów instytucji kultury, jak również zasady jego ponownego wykorzystywania³⁹.

Kilka słów komentarza wymaga również trzecia z propozycji. Należy odnieść się do niej negatywnie. Zakłada ona uzupełnienie zasad ponownego wykorzystywania uregulowanych w ustawie o dostępie do informacji publicznej o zasady ponownego wykorzystania zasobu B.A.M., nie stanowiącego informacji publicznej w ustawach szczególnych. Argumenty przemawiające przeciwko niemu są następujące. Po pierwsze, negatywnie wpływa ono na harmonizację zasad ponownego wykorzystywania w polskim porządku prawnym. Celem Dyrektywy zmieniającej jest właśnie harmonizacja tych zasad w prawie krajowym członków Unii Europejskiej. W związku z tym przyjęcie odrębnych zasad dla zasobu bibliotek, archiwów i muzeów jest

³⁹ W ten sposób ustawa ta może stanowić kontynuację prowadzonych w MAiC prac nad ustawą o otwartych zasobach publicznych.



sprzeczne z celem dyrektywy ustalonym przez ustawodawcę unijnego⁴⁰. Po drugie, nie sprzyja ono ukształtowaniu w polskim porządku jednego prawa do ponownego wykorzystania informacji sektora publicznego, w tym instytucji kultury, jako publicznego prawa podmiotowego i zmierza do tworzenia rozwiązań sektorowych. Po trzecie, utrudnia ono implementację dyrektywy w tym zakresie, w jakim wymaga ona przyjęcia ustalonych przez nią minimalnych standardów ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego. W związku z tym zasady ponownego wykorzystywania będą musiały być ustalone odrębnie w każdej z ustaw szczególnych lub poprzez przyjęcie odpowiedniego systemu odesłań.

Po omówieniu zagadnień o charakterze kluczowym dla implementacji dyrektywy skrótowo zaprezentowane zostaną konieczne zmiany w kwestiach szczegółowych. Za najważniejsze w tej kategorii uznać należy wyłączenie z ponownego wykorzystywania informacji zawierających wyłącznie logo, herby i oznaczenia⁴¹. Obecnie ograniczenie takie w polskim porządku prawnym nie funkcjonuje, co może być źródłem problemów w praktyce⁴².

Implementacji nie wymaga zaś art. 4 ust. 4 zd. 1 Dyrektywy, w zakresie wymogów, jakie powinny spełniać decyzje dotyczące ponownego wykorzystywania, uwzględnia je bowiem art. 23g ust. 11 UDIP. Wątpliwości może rodzić jednak przewidziany w ustawie o dostępie do informacji publicznej system odwoławczy w kontekście art. 4 ust. 4 zd. 3 Dyrektywy. Zgodnie z nim środki odwoławcze powinny obejmować możliwość przeglądu przez bezstronny organ odwoławczy posiadający odpowiednią wiedzę specjalistyczną, taki jak krajowy organ ochrony konkurencji, krajowy organ regulujący dostęp do dokumentów lub krajowy organ sądowy, którego decyzje są wiążące dla danego organu sektora publicznego. Wydaje się, iż w polskim porządku prawnym wymóg ten nie jest spełniony. Kontrola decyzji w zakresie ponownego wykorzystywania jest najpierw kontrolą administracyjną, później sądową. Zgodnie z Dyrektywą zaś przegląd powinien być dokonany przez bezstronny organ odwoławczy posiadający odpowiednią wiedzę specjalistyczną⁴³. Wydaje się,

⁴⁰ Powyższe rozważania opierają się na założeniu, że zasady ponownego wykorzystywania zasobu będącego w posiadaniu bibliotek, archiwów i muzeów zostaną w ustawach szczególnych uregulowane przynajmniej częściowo w sposób odmienny. Inaczej nie można bowiem uzasadnić celowości przyjęcia odrębnych regulacji prawnych w tym zakresie.

⁴¹ Sposób implementacji art. 1 ust. 2 pkt ca Dyrektywy zależy od decyzji związanej z rozszerzeniem w polskim porządku prawnym ponownego wykorzystania na zasób instytucji kultury, o czym już była mowa. Z tego względu zagadnienie to zostało jedynie zasygnalizowane. Inaczej bowiem będzie przebiegać ona w przypadku nowelizacji UDIP, a inaczej w przypadku uchwalenia nowej ustawy.

⁴² Zob. szerzej A. Piskorz-Ryń, *Zasady ponownego wykorzystywania informacji publicznej będącej utworem w rozumieniu ustawy z 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2014, nr 1.

⁴³ W projekcie nowelizacji Dyrektywy przewidywano wprowadzenie *nadzoru ze strony niezależnych organów do spraw ponownego wykorzystania informacji sektora publicznego dla prawidłowego wdrożenia niektórych elementów niniejszej dyrektywy; takich jak środki odwoławcze, zgodność z zasadami naliczania opłat i obowiązki sprawozdawcze* (zob. motyw 14 uzasadnienia wniosku Komisji Europejskiej dotyczącego zmiany dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2003/98/WE w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego KOM(2011)0877- wersja ostateczna). Projekt ten nie określał zasad powoływania i składu takich „niezależnych organów”, pozostawiając te kwestie decyzji państw członkowskich. Ze względu na opór państw członkowskich, w tym Polski, zdecydowano się na rozwiązanie kompromisowe.

że w ramach kontroli administracyjnej nie jest spełniony wymóg wiedzy specjalistycznej w zakresie ponownego wykorzystywania. Brak podstaw do uznania, że organ odwoławczy wiedzą o charakterze specjalistycznym dysponuje. Z tego względu opowiedzieć należy się za powołaniem niezależnego organu administracyjnego ds. dostępu do informacji i ponownego wykorzystywania, który spełniać będzie warunki określone w art. 4 ust. 3 zd. 3 Dyrektywy⁴⁴.

Dla implementacji nie są konieczne zmiany dotyczące jakości danych ustalone w art. 5 Dyrektywy po zmianie. Dostosowując postanowienia ustawy do standardów zawartych w Dyrektywie należy jednak dokonać przeglądu ustawy dla oceny, czy możliwe jest zapewnienie ewentualnie lepszej jakości danych. W zakresie zaś rozwiązań praktycznych zawartych w art. 9 Dyrektywy za spełnienie wielu zawartych tam postanowień uznać należy nowelizację ustawy o dostępie do informacji publicznej w zakresie Centralnego Repozytorium Informacji Publicznej⁴⁵.

Podsumowując podjęte rozważania wskazać należy przede wszystkim, iż zakres zmian w prawie krajowym jest w polskim porządku prawnym mniejszy niż w wielu krajach członkowskich UE. Wynika to z faktu, iż Polska nie przyjęła minimalistycznego podejścia przy implementacji Dyrektywy 2003/98/EU, a wprowadzone wtedy rozwiązania są zgodne z tymi ustalonymi dyrektywą 2013/37/UE. Z koniecznych do wprowadzenia zmian za najistotniejsze uznać należy rozszerzenie zakresu ponownego wykorzystywania na instytucje kultury. Ważnym jest objęcie w polskim porządku prawnym istotnego zasobu publicznego zakresem ponownego wykorzystywania, jak również określenie jego zasad. Można bowiem z dużym prawdopodobieństwem przyjąć, że prawo do udziału w życiu kulturalnym zostanie z czasem uznane za prawo człowieka, a ponowne wykorzystanie umożliwi lepszy dostęp do dziedzictwa kulturowego⁴⁶. Podkreślenia wymaga jednak fakt, że decyzja o sposobie implementacji dyrektywy w tym zakresie będzie rzutowała nie tylko na sposób ponownego wykorzystywania zasobu B.A.M., ale może mieć istotny wpływ na charakter prawa do ponownego wykorzystania w polskim porządku prawnym, w tym na relację z prawem dostępu do informacji.

⁴⁴ Zob. szerzej P. Fajgielski, A. Młynarska-Sobaczewska, A. Piskorz-Ryń, G. Sibiga, op. cit., s. 16-21.

⁴⁵ Ustawa z 8 listopada 2013 r. o zmianie ustawy o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. 2013r. poz. 1474).

⁴⁶ Zob. na ten temat A. Młynarska-Sobaczewska, *Prawo do kultury w katalogu praw człowieka*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2013, nr 3 oraz A. Kosińska, *Szczególny charakter praw kulturalnych i ich miejsce w Konstytucji RP – próba charakterystyki i klasyfikacji*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2013, nr 3.



Streszczenie

Celem tego artykułu jest prezentacja najistotniejszych zmian wynikających z dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/37/UE zmieniającej dyrektywę 2003/98/EU w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego. Dla jej implementacji w polskim porządku prawnym zakres koniecznych zmian jest mniejszy niż w znacznej części krajów członków UE. Wynika to przede wszystkim z faktu, iż zasady ponownego wykorzystywania przewidziane w ustawie o dostępie do informacji publicznej wykraczały poza standardy minimum przewidziane w Dyrektywie 2003/98/EU. Nie wymaga więc implementacji zmiana zasady ogólnej przewidzianej w art. 3 Dyrektywy, jak również kwestia opłat. Za najistotniejszą konieczną do wprowadzenia zmianę uznać należy rozszerzenie zakresu stosowania dyrektywy na instytucje kultury (biblioteki, archiwa i muzea).

Słowa kluczowe: ponowne wykorzystywanie, informacja sektora publicznego

Abstract

This article aims to present the most material stipulations of the Directive of the European Parliament and of the Council 2013/37/EU amending Directive 2003/98/EU on the re-use of public sector information, as well as to discuss the difficulties associated with the implementation of this legal act in the Republic of Poland. In the Polish legal system, the scope of changes required by this Directive is narrower than the one in many other EU Member States. This is mostly due to the fact that Poland had not assumed a minimum approach in the implementation of Directive 2003/98/EU. In the adopted Act on Access to Public Information, Poland implemented the right to re-use this information under public rights. Therefore Poland is not required to implement Article 3 of the Directive. Also the charges are regulated in a manner which exceeds the standards laid down in the amending Directive. The most vital matter which remains unsolved is the need to extend the application of the Directive so as to encompass cultural establishments (libraries, archives and museums), and consequently their cultural resources. This will require an amendment of the discussed right to re-use public information in the Polish legal system. In such case the scopes of the two rights would cease to be identical. Therefore it is recommended to adopt a new act regulating the aspects of re-using public sector information.

Keywords: public sector information, re-use of public sector information

Relacja prawa ponownego wykorzystywania informacji publicznej i praw własności intelektualnej

Wstęp

U podstaw instytucji ponownego wykorzystywania informacji publicznej leży idea efektywnego wykorzystywania informacji publicznych. Zauważono bowiem, że część zasobów informacyjnych administracji jest na tyle uniwersalna, że może być przeznaczana do innych celów niż wykonywanie zadań publicznych i może być wykorzystywana przez podmioty inne niż organy administracji. Wykorzystanie to może odbywać się bez szkody dla interesu publicznego oraz innych interesów prawnie chronionych. Dodatkowym uzasadnieniem dla możliwości ponownego wykorzystywania jest to, że zasoby wytworzone za pieniądze podatników powinny być dla nich dostępne, jeśli nie szkodzi to interesowi publicznemu i wykonywaniu zadań administracji. Te dwa argumenty stanowią główne powody wprowadzenia do europejskiego i polskiego porządku prawnego regulacji ponownego wykorzystywania informacji publicznej¹.

Podstawy prawne dla nowej instytucji w Polsce wprowadziła ustawa z 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz niektórych innych ustaw², stanowiąca implementację dyrektywy 2003/98/EC, znowelizowanej następnie dyrektywą 2013/37/EC. Przepisy te kreują nowe, niematerialne dobro publiczne, oddane do powszechnego korzystania w szerszym zakresie, niż wynikało to dotychczas z prawa dostępu do informacji publicznej i wolności rozpowszechniania informacji. Wskazuje się, że dodatkowe, pozaadministracyjne zastosowanie informacji publicznej może tworzyć dużą wartość społeczną, w szczególności ekonomiczną. Dla przykładu można wskazać, że raport *Measuring European Public Sector Information Resources* z roku 2006 podaje, iż rynek ponownego wykorzysty-

¹ Zob. założenia do projektu ustawy o zmianie ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz niektórych innych ustaw dostępne na stronie internetowej:

www.bip.msw.gov.pl/portal/bip/218/18369/Projekt_Zalozen_do_projektu_ustawy_o_ponownym_wykorzystaniu_informacji_publiczne.html, s. 1-2.

² Ustawa z 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2011, Nr 204, poz. 1195 ze zm.)

wania informacji publicznej w Unii Europejskiej z Norwegią szacowany jest na kwotę od 26 do 47 bilionów euro³. Można zatem postawić tezę, że w informacjach administracji kryje się bardzo duży potencjał dla kreowania wartości społecznej, który może zostać wyzwolony przez przekazanie tej informacji do korzystania podmiotom prywatnym. Jednak nierzadko informacje posiadane przez administrację publiczną wytwarzane są przez podmioty spoza administracji i mogą być objęte prawami własności intelektualnej przysługującymi np. podmiotowi, który stworzył przedmiot własności intelektualnej na potrzeby jednostki publicznej, ale zachował dla siebie część uprawnień. W konsekwencji, pomiędzy prawem dostępu do informacji publicznej oraz prawem ponownego wykorzystywania a prawami własności intelektualnej może zachodzić pewnego rodzaju konkurencja. Stąd też prawodawca europejski, a za nim polski, musieli ukształtować wzajemny stosunek praw własności intelektualnej i prawa ponownego wykorzystywania tak, aby osiągnąć optymalne korzyści dla osób zainteresowanych, z jednoczesnym poszanowaniem interesów osób uprawnionych z własności intelektualnej.

Logika aksjologiczna i celowościowa prawa informacji publicznej

Na gruncie niniejszych rozważań przez prawo informacji publicznej należy rozumieć zbiór norm wyodrębnionych ze względu na przedmiot regulacji – informację publiczną. Chodzi zatem o prawo w znaczeniu przedmiotowym. Dotychczasowe pojęcie prawa do informacji publicznej (także w rozumieniu przedmiotowym) przestało być wystarczające w związku z wprowadzeniem do polskiego porządku prawnego instytucji ponownego wykorzystywania informacji publicznej i wynikającego z niej nowego prawa podmiotowego – prawa do ponownego wykorzystywania informacji publicznej. Zatem, ze względu na rozszerzenie zakresu regulacji, można mówić o prawie informacji publicznej w znaczeniu przedmiotowym, mieszczącym w sobie obie wskazane instytucje prawne.

Przed przejściem do dalszych rozważań warto dokonać systematyki aksjologicznej i celowościowej prawa informacji publicznej. Należy bowiem przyjąć, że celem prawodawcy, ustanawiającego normy prawa informacji publicznej, była realizacja przyjętego przez niego systemu wartości. Ustalenie logiki aksjologicznej, będącej podstawą dla prawa informacji publicznej, pozwoli na stosowanie metod wykładni celowościowej i systemowej na gruncie szczegółowej analizy przepisów prawa.

Jako całość, prawo informacji publicznej realizuje dwie wartości. Po pierwsze stanowi fundament ustroju demokratycznego. Po drugie realizuje zasadę efektywnego wykorzystania zasobów publicznych. Trzecią wartością, którą należy tutaj uwzględnić, jest ochrona własności. Ta ostatnia wartość nie jest wartością samego prawa in-

³ M. Dekkers, F. Polman, R. te Velde, M. de Vries, *Measuring European Public Sector Information Resources, Final Report of Study on Exploitation of public sector information – benchmarking of EU framework conditions. Executive summary*, 2006, s. 15; dostępny w internecie pod adresem:

http://ec.europa.eu/information_society/policy/psi/docs/pdfs/mepsir/executive_summary.pdf.



formacji publicznej, ale wchodzi z nimi w ścisłą interakcję i z tego względu powinna być uwzględniana w odtwarzaniu logiki aksjologicznej prawa informacji publicznej.

Przede wszystkim należy wskazać, że prawo informacji publicznej konstituuje prawo dostępu do informacji publicznej. Dostęp do informacji publicznej jest z kolei fundamentem ustroju demokratycznego z tego powodu, że pozwala narodowi – suwerenowi (art. 4 ust. 1 Konstytucji) wykonywać swoją władzę suwerenną w sposób efektywny, tzn. zgodnie z jego rzeczywistą wolą. W państwach demokratycznych naród wykonuje swoją władzę poprzez dokonywanie różnych wyborów. Decyzję co do wyboru obywatele państwa podejmują na podstawie informacji. Akt wyboru, aby mógł zostać uznany za demokratyczny i aby odzwierciedlał w pełni wolę suwerena, musi być dokonywany na podstawie najpełniejszych i prawdziwych informacji. Przekłamania w zakresie informacji stanowiących podstawę dla dokonania aktu wyboru przez suwerena zagrażają lub mogą wykluczyć demokratyczny charakter wyboru. Stąd też tak ważne są wszelkie gwarancje efektywności informacyjnej w systemach politycznych, w szczególności gwarancje prawne. Prawo dostępu do informacji publicznej (art. 61 Konstytucji oraz art. 2 ust. 1 UDIP), wsparte wolnością rozpowszechniania informacji (art. 54 ust. 1 in fine Konstytucji) oraz prawem do ponownego wykorzystywania informacji publicznej (art. 2a ust. 1 UDIP) stanowią bardzo istotne gwarancje tego, że suweren będzie mógł podjąć decyzję, bazując na pełnych i zgodnych z rzeczywistością informacjach. Dzięki temu będzie mógł dokonać wyboru zgodnie ze swoją wolą, w wyniku czego zrealizowana zostanie zasada demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji)⁴. Tak silnie ugruntowana konstytucyjnie wartość ma w mojej ocenie pierwszeństwo wobec pozostałych wymienionych wartości⁵.

Wartość, jaką jest efektywne wykorzystanie zasobów publicznych, została przez ustawodawcę zrealizowana przez wprowadzenie regulacji pozwalających na ponowne wykorzystywanie informacji publicznych. Jak już wskazano na wstępie, podstawowym uzasadnieniem dla wprowadzenia tej instytucji jest teza, że zasoby informacyjne administracji mogą służyć także dla celów innych niż publiczne, bez uszczerbku dla realizacji zadań publicznych. Wartość ta, jak się *prima facie* wydaje, zasadniczo nie wchodzi w konflikt z wartością w postaci ustroju demokratycznego, stąd rozważania na temat priorytetu wartości są w tym przypadku zbędne.

Kolejną wartością mieszczącą się w obszarze prawa informacji publicznej jest ochrona prawa własności⁶. Doniosłe znaczenie tej wartości wynika m.in. z faktu, że

⁴ Podzielam tym samym pogląd M. Jabłońskiego i K. Wygody; M. Jabłoński, K. Wygoda, *Dostęp do informacji i jego granice*, Wrocław 2002, s. 10-11.

⁵ W odniesieniu do relacji prawa dostępu do informacji publicznej i praw autorskich NSA stoi na stanowisku, że prawo dostępu ma priorytet. Zob. wyrok NSA z dnia 9 lutego 2007 r. sygn. akt I OSK 517/06; wyrok NSA z dnia 18 września 2008 r. sygn. akt I OSK 315/08; wyrok NSA z dnia 7 grudnia 2010 r. sygn. akt I OSK 1774/10. Analogiczny wniosek płynnie również z orzeczeń NSA, w których odwołano się do prawnoautorskiej konstrukcji „dokumentu urzędowego” - zob. wyrok NSA z dnia 30 sierpnia 2011 r. sygn. akt I OSK 1048/11; wyrok NSA z dnia 15 lipca 2011 r. sygn. akt I OSK 667/11; wyrok NSA I OSK 2149/12.

⁶ Tak np. T. Koellner, *Prawo autorskie a dostęp do informacji publicznej*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego”, 2012, z. 3, s. 755 i n. i literatura tam przywołana.

została ona silnie zakorzeniona w Konstytucji (art. 20, 21, 64). Jeśli przyjmie się, że pojęcie własności w rozumieniu Konstytucji obejmuje również prawa „własności intelektualnej”, wówczas prawa te będą podlegały konstytucyjnej ochronie wynikającej z art. 20, 21, 64 Konstytucji, w szczególności zaś wynikającej z art. 64 ust. 3, który stanowi, że własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności. Rozważania na ten temat zdecydowanie przekraczają zakres niniejszego opracowania i zasługują na odrębne omówienie. Ze względu na zakres artykułu należy ograniczyć się do wskazania, że istnieją znaczące argumenty dla uzasadnienia tezy o objęciu praw własności intelektualnej zakresem konstytucyjnego pojęcia własności. Ponieważ jednak kwestia ta nie jest oczywista, dlatego należy zauważyć, że nawet gdyby stanąć na stanowisku przeciwnym (tj. że konstytucyjne pojęcie własności nie obejmuje praw „własności intelektualnej”), to i tak prawa „własności intelektualnej” podlegałyby ochronie konstytucyjnej jako „inne prawa majątkowe” wymienione w art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji. Regulacja konstytucyjna art. 64 ust. 3 odsyła do ustaw, które mogą ograniczyć prawo własności, jednakże tylko w zakresie, w jakim nie naruszają istoty prawa własności. Inne prawa majątkowe mogą być natomiast kształtowane przez ustawodawcę bez uwzględniania tego ograniczenia. Zatem w zależności od przyjętego wariantu, w przypadku instytucji ponownego wykorzystywania, mamy do czynienia albo z ustawowym ograniczeniem prawa własności, albo z ustawowym ukształtowaniem innego prawa majątkowego.

Ustalenie woli ustawodawcy odnośnie kolejności czy hierarchii poszczególnych wartości może być trudne w niektórych obszarach. Największe kontrowersje i problemy rodziły się na gruncie rozgraniczenia prawa dostępu do informacji i praw własności intelektualnej. Zagadnienie czy (a jeśli tak, to w jaki sposób) ochrona własności ustępuje wartości w postaci ustroju demokratycznego, jest godne odrębnego opracowania, a dyskusja w tej kwestii już się toczy⁷. Natomiast powiązanie praw własności intelektualnej i ponownego wykorzystywania informacji publicznej, ze względu na wyraźne regulacje prawne, będzie budziło dużo mniejsze wątpliwości.

Regulacje prawne

Istnieje szereg źródeł prawa wpływających na kształt prawa ponownego wykorzystywania informacji publicznych w kontekście własności intelektualnej. Sytuacja normatywna jest skomplikowana ze względu na fakt ukształtowania tej instytucji normami prawa międzynarodowego, które zostały następnie przeniesione na grunt prawa krajowego na poziomie ustawy⁸ i uregulowane normami prawa cywilnego oraz administracyjnego. Jak się wydaje, w tej sytuacji właściwe podejście badawcze powinno polegać w pierwszej kolejności na ustaleniu treści norm prawa między-

⁷ Zob. m.in. T. Koellner, op.cit., s. 741 i n. oraz przywołane wcześniej orzecznictwo.

⁸ Niezależnie od tego pewne kwestie znajdują także odniesienie w Konstytucji RP, o czym już wspomniano.



narodowego publicznego i prawa europejskiego, a następnie tak określona treść normatywna powinna zostać zastosowana do interpretacji przepisów krajowego porządku prawnego, co pozwoli na zastosowanie metody proeuropejskiej wykładni prawa krajowego.

Prawo europejskie

Dyrektywa 2003/98, regulując instytucję ponownego wykorzystywania, wyraźnie wytycza jej zakres w kontekście praw własności intelektualnej w kilku miejscach. I tak pkt (22) preambuły tej dyrektywy stanowi, że „dyrektywa nie ma wpływu na prawa własności intelektualnej osób trzecich.” W tym samym przepisie dyrektywa kreuje definicję legalną pojęcia „prawa własności intelektualnej” wskazując, że obejmuje ono tylko prawa autorskie i pokrewne (włączając formy ochrony sui generis). Natomiast dyrektywy nie stosuje się do dokumentów objętych prawem własności przemysłowej, takich jak patenty oraz zarejestrowane wzory i znaki towarowe. W tym samym pkt. (22) dyrektywa stanowi, że jej przepisy nie mają wpływu na istnienie ani na własność praw własności intelektualnej organów sektora publicznego ani też nie ograniczają wykonywania tych praw w żaden sposób wychodzący poza ograniczenia niniejszej dyrektywy. Wreszcie pkt (22) in fine stanowi, że zobowiązania nałożone niniejszą dyrektywą powinny stosować się tylko wtedy, kiedy są zgodne z przepisami umów międzynarodowych o ochronie praw własności intelektualnej, w szczególności z Konwencją berneńską o ochronie dzieł literackich i artystycznych (Konwencja berneńska) oraz Porozumieniem w sprawie handlowych aspektów praw własności intelektualnej (Porozumienie TRIPS). Z przytoczonej powyżej treści pkt. (22) preambuły można wyciągnąć kilka następujących wniosków:

1. o ograniczonym zakresie dyrektywy i ponownego wykorzystywania – dyrektywy nie stosuje się do dokumentów objętych prawem własności przemysłowej, takich jak patenty oraz zarejestrowane wzory i znaki towarowe; w ten sposób dyrektywa chroni powyższe dobra intelektualne przed ingerencją w nie prawa ponownego wykorzystywania.

2. o poszanowaniu istniejącej sfery podmiotowych praw własności intelektualnej – dyrektywa, nakazując ustanowienie prawa ponownego wykorzystywania i kształtując je, czyni to nie zmieniając zastanego (już istniejącego) zakresu praw autorskich i pokrewnych oraz praw sui generis osób trzecich. Dyrektywa nie ma wpływu na istnienie ani na zakres praw własności intelektualnej posiadanych przez podmioty sektora publicznego ani też nie ogranicza wykonywania tych praw w żaden sposób wychodzący poza ograniczenia niniejszej dyrektywy;

3. o poszanowaniu międzynarodowych regulacji prawnych własności intelektualnej – przepisy dyrektywy o ponownym wykorzystywaniu powinny stosować się tylko wtedy, kiedy są zgodne z przepisami umów międzynarodowych o ochronie praw własności intelektualnej.

Kolejnym postanowieniem dyrektywy 2003/98 jest pkt (24) preambuły, który stanowi, że dyrektywa ta „nie stanowi uszczerbku dla dyrektywy 2001/29/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 maja 2001 r. w sprawie harmonizacji niektórych aspektów praw autorskich i pokrewnych w społeczeństwie informacyjnym i dyrektywy 96/9/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 marca 1996 r. w sprawie ochrony prawnej baz danych. Wyszczególnia ona warunki, na których organy sektora publicznego mogą wykonywać swoje prawa własności intelektualnej na wewnętrznym rynku informacji, gdy zezwalają na ponowne wykorzystywanie”. Dyrektywa 2001/29 dotyczy ochrony prawnej praw autorskich i pokrewnych w ramach rynku wewnętrznego, natomiast dyrektywa 96/9 nakłada na państwa członkowskie obowiązek ustanowienia praw własności intelektualnej do baz danych oraz ochrony tych praw w ramach instytucji prawa autorskiego albo ukształtowania prawa *sui generis*. Zatem z pkt. (24) dyrektywy 2003/98 płynie wniosek zbliżony do przytoczonych powyżej, że normy dotyczące ponownego wykorzystywania ustępują również normom prawa europejskiego, dotyczącym ustanowienia i kształtowania prawa własności intelektualnej w rozumieniu dyrektywy 2003/98.

Jeśli chodzi o inne przepisy dyrektywy 2003/98, to zgodnie z jej art. 1 ust. 2 lit. b) nie ma ona zastosowania do dokumentów, do których prawa własności intelektualnej należą do osób trzecich. Natomiast zgodnie z art. 1 ust. 5 nałożone dyrektywą zobowiązania stosuje się tylko wtedy, kiedy są zgodne z przepisami umów międzynarodowych w sprawie ochrony praw własności intelektualnej, w szczególności Konwencji berneńskiej i Porozumienia TRIPS. Przepisy te potwierdzają regulacje wskazanych wyżej punktów preambuły dyrektywy.

Jak z powyższego wynika, dyrektywa 2003/98 *explicite* wskazuje, że jej postanowienia ustępują normom i prawom podmiotowym z dziedziny własności intelektualnej.

Międzynarodowe umowy w sprawie ochrony własności intelektualnej

Pojęcie i zakres ochrony własności intelektualnej na gruncie prawa międzynarodowego publicznego określa szereg umów międzynarodowych. Dyrektywa wskazuje egzemplifikacyjnie tylko dwie z nich: konwencję berneńską o ochronie dzieł literackich i artystycznych oraz porozumienie w sprawie handlowych aspektów praw własności intelektualnej.

Najogólniej rzecz ujmując, wiążący Polskę Akt paryski Konwencji Berneńskiej o Ochronie Dzieł Literackich i Artystycznych⁹ zobowiązuje państwa do ochrony praw autorów do dzieł literackich i artystycznych. Zgodnie z art. 2 ust. 1 określenie „dzieła literackie i artystyczne” obejmuje wszystkie dzieła literackie, naukowe

⁹ Akt paryski Konwencji Berneńskiej o Ochronie Dzieł Literackich i Artystycznych sporządzony w Paryżu 24 lipca 1971 r. (Dz. U. 1990 Nr 82, poz. 474).



i artystyczne, bez względu na sposób lub formę ich wyrażenia, takie jak książki, broszury i inne pisma; odczyty, przemówienia, kazania i inne dzieła tego rodzaju; dzieła dramatyczne lub dramatyczno-muzyczne; dzieła choreograficzne i pantomimy; dzieła muzyczne ze słowami lub bez słów; dzieła filmowe oraz zrównane z nimi dzieła wyrażane w podobny sposób jak film; dzieła rysunkowe, malarstwo, dzieła architektoniczne, rzeźby, dzieła rytownicze i litograficzne; dzieła fotograficzne oraz zrównane z nimi dzieła wyrażane w podobny sposób jak fotografia; dzieła sztuki użytkowej, ilustracje, mapy geograficzne, plany, szkice i dzieła plastyczne dotyczące geografii, topografii, architektury lub innych nauk. Zgodnie z art. 2 ust. 4, ustawodawstwu państw powierza się ukształtowanie ochrony dla urzędowych tekstów aktów prawodawczych, administracyjnych lub sądowych oraz urzędowych tłumaczeń tych tekstów.

Umowa tzw. TRIPS, czyli porozumienie w sprawie handlowych aspektów praw własności intelektualnej¹⁰ reguluje m.in. zagadnienia znaków towarowych, oznaczeń geograficznych, wzorów przemysłowych, patentów, topografii układów scalonych, a także praw do baz danych. W odniesieniu do praw autorskich i pokrewnych odsyła natomiast do odpowiednich konwencji. Podobnie jak konwencja berneńska, porozumienie TRIPS nie jest stosowane bezpośrednio, ale zawiera obowiązki dla państw – stron.

Powyżej wskazano tylko akty prawa międzynarodowego *expressis verbis* wymienione w dyrektywie 2003/98. Z tego też względu odniesienie się do nich było zasadne, jednakże omawianie wszystkich międzynarodowych źródeł prawa własności intelektualnej przekracza rozmiary niniejszego opracowania. Wystarczy w tym miejscu wskazać, że wiążące Polskę akty prawa międzynarodowego w zakresie własności intelektualnej zostały przeniesione na grunt prawa polskiego przez ustanowienie krajowych przepisów prawa, o czym będzie dalej mowa.

Prawo polskie

Polskie regulacje prawne są zgodne z konstrukcją wytyczoną przez powyżej wskazane akty prawne. W pierwszym rzędzie należy wskazać na przepisy Konstytucji RP. Jak już wcześniej wspomniano, na gruncie tego aktu istnieją regulacje dotyczące ochrony własności i innych praw majątkowych oraz dostępu do informacji publicznej. Natomiast samo ponowne wykorzystywanie informacji publicznej nie jest instytucją konstytucyjną. Dlatego zagadnienie relacji praw własności intelektualnej i ponownego wykorzystywania należy rozważać na gruncie przepisów rangi ustawowej. Dokonując interpretacji przepisów ustawowych trzeba mieć jednak na względzie to, aby wywiedzione z ustawy normy były zgodne z Konstytucją jako aktem wyższego rzędu.

¹⁰ Porozumienie w sprawie handlowych aspektów praw własności intelektualnej z dnia 22 grudnia 1994 r. (zał. do Dz. U. z 1995 r., nr 98, poz. 483).

Zasadniczo akty międzynarodowego prawa publicznego i prawa europejskiego w zakresie własności intelektualnej zostały przeniesione do polskiego ustawodawstwa w sposób nie budzący zastrzeżeń. Przepisy krajowe konstytuują odpowiednie przedmioty własności intelektualnej, prawa do nich, ochronę oraz inne kwestie z tymi przedmiotami i prawami związane. Regulacja praw własności intelektualnej skupia się w następujących aktach o podstawowym charakterze: ustawie o prawie autorskim i prawach pokrewnych¹¹, ustawie o ochronie baz danych¹² oraz ustawie Prawo własności przemysłowej¹³. Ustawy te wskazują, najogólniej rzecz ujmując, przedmioty, podmioty praw oraz sposób ochrony prawnej.

Regulacja instytucji ponownego wykorzystywania informacji publicznej została ustanowiona (w wyniku przeniesienia postanowień dyrektywy 2003/98) do UDIP. Polski ustawodawca zaimplementował postanowienia dyrektywy w postaci prawa podmiotowego do ponownego wykorzystywania jako generalnej zasady. Natomiast konstrukcja dyrektywy w zakresie uwzględnienia pierwszeństwa praw własności intelektualnej (w jej rozumieniu) została ukształtowana w polskich regulacjach w postaci przesłanki obligatoryjnej odmowy ponownego wykorzystywania informacji publicznej przez podmiot zobowiązany. Zgodnie z art. 23g ust. 8 pkt 2) UDIP, podmiot zobowiązany odmawia ponownego wykorzystywania informacji publicznej, w przypadku gdy ponowne wykorzystywanie informacji publicznej naruszy prawa własności intelektualnej przysługujące podmiotom trzecim. Ta konstrukcja poszanowania praw własności intelektualnej znajdzie jednak zastosowanie wyłącznie przy wnioskowym trybie uzyskiwania informacji do ponownego wykorzystywania (art. 23g ust. 2 i n.). Tymczasem zgodnie z art. 23g ust. 1 UDIP ponowne wykorzystywanie informacji publicznej może odbywać się także przez ponowne wykorzystywanie informacji publicznej:

- 1) udostępnionej na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej,
- 2) udostępnionej w sposób inny niż w Biuletynie Informacji Publicznej,
- 3) udostępnionej w centralnym repozytorium,

Należy zatem określić, w jaki sposób, w tych sytuacjach, dochodzi do poszanowania praw własności intelektualnej osób trzecich. W powyższych przypadkach, jak się wydaje, to na podmiocie zobowiązanym ciąży obowiązek oceny informacji pod kątem praw własności intelektualnej i przekazania do ponownego wykorzystywania na w/w sposoby tylko takich, których ponowne wykorzystywanie nie naruszy praw osób trzecich. Zatem w sytuacjach, gdy jakaś informacja jest objęta prawami osób trzecich, nie powinno dojść do przekazania informacji publicznej w w/w sposób w celu ponownego wykorzystywania. Zakaz ten wynika z konstrukcji poszanowania i pierwszeństwa praw własności intelektualnej na gruncie prawa europejskiego.

Pewna wątpliwość interpretacyjna może pojawić się co do przedmiotów własności intelektualnej innych niż objęte prawem autorskim czy prawem baz danych. Zgodnie bowiem z pkt. 22 preambuły dyrektywy 2003/98 określenie „prawa wła-

¹¹ Ustawa z 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (Dz. U. 1994, nr 24, poz. 83 ze zm.).

¹² Ustawa z 27 lipca 2001 r. o ochronie baz danych (Dz. U. 2001, nr 128, poz. 1402 ze zm.).

¹³ Ustawa z 30 czerwca 2000 r. Prawo własności przemysłowej (Dz. U. 2001, nr 49, poz. 508 ze zm.).



sności intelektualnej” odnosi się tylko do praw autorskich i pokrewnych (włączając formy ochrony *sui generis*). Dyrektywy natomiast nie stosuje się do dokumentów objętych prawem własności przemysłowej, takich jak patenty oraz zarejestrowane wzory i znaki towarowe. Tymczasem polska ustawa nie wyklucza *expressis verbis* spod zakresu zastosowania przepisów o ponownym wykorzystywaniu praw własności przemysłowej. Z pewnością w obiegu informacyjnym podmiotów zobowiązanych mogą się pojawić informacje publiczne zawierające np. znaki towarowe czy inne elementy będące przedmiotem praw przemysłowej własności intelektualnej. Przesłanka odmowy ponownego wykorzystywania z art. 23g ust. 8 pkt. 2) UDIP odwołuje się do naruszenia prawa własności intelektualnej przysługujące podmiotom trzecim. Pojawia się zatem pytanie, czy przez użyte w polskiej ustawie pojęcie „prawa własności intelektualnej” należy rozumieć „prawa własności intelektualnej” w wyżej wskazanym rozumieniu dyrektywy, czy też w szerszym rozumieniu, przyjętym w polskiej doktrynie. Jak się wydaje, użyte w polskiej ustawie sformułowanie „prawa własności intelektualnej” należy rozumieć szerzej, dzięki czemu uzyskany zostanie wynik normatywny zgodny z regulacjami dyrektywy.

Kolejną kwestią o istotnych praktycznych konsekwencjach jest znaczenie art. 23b ust. 3 UDIP. Przepis ten stanowi, że podmiot zobowiązany określa sposób korzystania z informacji publicznych (spełniających cechy utworu w rozumieniu prawa autorskiego lub stanowiących bazę danych), zapewniający możliwość dowolnego wykorzystywania utworu lub bazy danych do celów komercyjnych i niekomercyjnych, tworzenia i rozpowszechniania kopii utworu lub bazy danych, w całości lub we fragmentach, oraz wprowadzania zmian i rozpowszechniania utworów zależnych. Jego treść ustanawia zatem obowiązek podmiotu zobowiązanego do określenia treści warunków ponownego wykorzystywania dla osób uprawnionych w sposób w nim wskazany – umożliwiający szerokie ponowne wykorzystywanie. To z kolei oznacza, że dla realizacji tego obowiązku, podmiot zobowiązany powinien posiadać prawa własności intelektualnej we wskazanym w przepisie zakresie. Tylko wówczas będzie możliwe zrealizowanie dyspozycji przez podmiot zobowiązany, tj. jeśli administracja będzie posiadać prawa do oddawania informacji do ponownego wykorzystywania w odpowiednim zakresie. Zatem podmiot zobowiązany, dokonując oceny przed oddaniem informacji do ponownego wykorzystywania powinien stwierdzić:

1. posiadanie praw własności intelektualnej,
2. o zakresie umożliwiającym ponowne wykorzystywanie przez podmioty trzecie.

Zagadnienie to jest bardzo istotne, ponieważ znacząco wpływa na sposób i koszty funkcjonowania sfery informacyjnej podmiotów zobowiązanych. W przypadku nabywania dóbr intelektualnych bowiem, będą musiały one nabywać je w zakresie umożliwiającym realizację dyspozycji art. 23b ust. 3 UDIP, a to będzie się niejednokrotnie wiązać z większymi kosztami pozyskania tych dóbr. Dlatego należy postawić pytanie, czy podmioty zobowiązane, w świetle art. 23b ust. 3, muszą nabywać w każdym przypadku w tak szerokim zakresie prawa do dóbr intelektualnych, czy też przepis ten dotyczy tylko tych przypadków, w których podmioty zobowiązane

nabyły prawa w odpowiednim zakresie, bez nakładania obowiązku nabycia w takim zakresie, pozostawiając to decyzji podmiotów zobowiązanych albo ogólnym instytucjom prawnym, jak np. nabycie pracownicze z art. 12 prawa autorskiego. Jak się *prima facie* wydaje, należy przyjąć tę drugą koncepcję interpretacyjną ze względów celowościowych. Przyjęcie pierwszej obciążałoby podmioty zobowiązane ogromnymi kosztami, których poniesienie mogłoby przekroczyć ich możliwości albo przekroczyć rozsądnie określone potrzeby. Druga koncepcja wpisuje się w ogólną zasadę, że jeśli chodzi o informacje publiczne będące chronionymi prawami dobrami intelektualnymi, podmiot uprawniony będzie miał prawo ich ponownego wykorzystywania tylko wówczas i tylko w takim zakresie, w jakim prawo takie nabędzie i przekaże mu podmiot zobowiązany. Podmiot zobowiązany natomiast sam decyduje o zakresie nabywanych praw do dóbr intelektualnych.

Typowe sytuacje praktyczne

Dla uproszczenia dalszych rozważań, przyjęto w poniższej systematyce, że informacje publiczne mogą być przedmiotem praw autorskich. Rozważania prowadzone dla tego rodzaju sytuacji będą miały charakter ogólny i można je będzie zastosować w drodze analogii do pozostałych praw własności intelektualnej.

Jak się wydaje, najczęściej w praktyce wystąpią następujące, możliwe sytuacje, odnoszące się do informacji posiadanych przez podmioty zobowiązane¹⁴:

- I. podmiot zobowiązany ma prawo dysponowania informacją w zakresie oddawania jej do ponownego wykorzystywania, ponieważ:
 1. informacja nie jest utworem¹⁵,
 2. informacja jest utworem i podmiot zobowiązany ma prawo korzystania z niego w zakresie oddawania do ponownego wykorzystywania:
 - (a) prawa autorskie majątkowe, w tym w zakresie oddawania do ponownego wykorzystywania, należą do podmiotu zobowiązanego:
 - i. w wyniku nabycia pracowniczego (art. 12 prawa autorskiego),
 - ii. w wyniku nabycia umownego innego niż pracownicze,
 - iii. w wyniku nabycia innego rodzaju,
 - (b) prawa autorskie majątkowe należą do osób trzecich:
 - i. podmiot zobowiązany nabył licencję, w tym w zakresie oddawania do ponownego wykorzystywania,
- II. podmiot zobowiązany nie ma prawa korzystania z informacji w zakresie ponownego wykorzystywania, ponieważ informacja jest utworem, a podmiot nie posiada praw do korzystania z niego w zakresie ponownego wykorzystywania.

¹⁴ Analogicznie K. Felchner, *Re-use utworu (bazy danych)*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego”, Prace z prawa własności intelektualnej, 2013, z. 119, s. 4.

¹⁵ I nie jest też przedmiotem innego prawa podmiotowego z zakresu własności intelektualnej – co odnosi się analogicznie do dalszych rozważań.



Pierwsza sytuacja (I.1), gdy informacja publiczna nie jest przedmiotem prawa podmiotowego z zakresu własności intelektualnej, co do ogólnej konstrukcji nie budzi wątpliwości. Jeśli bowiem jakaś informacja nie jest chroniona prawem własności intelektualnej, to dysponowanie nią, z punktu widzenia tej dziedziny regulacji¹⁶, jest nieograniczone¹⁷. W ogólnym zarysie konstrukcyjnym zatem kwestia ta wydaje się prosta. W szczególności jednak rodzi problemy. W literaturze wskazuje się bowiem, że istotne wątpliwości powstają przy interpretacji pojęcia dokument urzędowy¹⁸. Kwestia ta, mająca ogromne znaczenie praktyczne, wymaga odrębnego, dogłębnego zbadania. Jak się wydaje, ze względu na nowe regulacje prawne, które pojawiły się od momentu wydania bardzo często przywoływanego w literaturze¹⁹ wyroku NSA z 19.02.1997 r. (I SA/Kr 1062/96), pojęcie dokument urzędowy, zawarte w art. 4 pkt 2 prawa autorskiego wymaga reinterpretacji i przeprowadzenia ponownej dyskusji oraz ustalenia nowego zakresu, dopasowanego do nowych rozwiązań prawnych, w tym także z uwzględnieniem instytucji prawa ponownego wykorzystywania informacji publicznych.

W pozostałych sytuacjach istotną kwestią jest to, że z punktu widzenia prawa podmiotowego osób trzecich do ponownego wykorzystywania, nie wystarczy samo posiadanie praw własności intelektualnej przez podmioty zobowiązane, ale konieczne będzie posiadanie ich w zakresie pozwalającym na oddawanie informacji do ponownego wykorzystywania, stosownie do przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej i na jej ponowne wykorzystywanie przez podmioty trzecie. Zatem, jak już wspomniano, możliwość oddawania informacji przez podmioty zobowiązane do ponownego wykorzystywania będzie wymagać zaistnienia dwóch przesłanek:

1. posiadania prawa podmiotowego do korzystania z dobra intelektualnego,
2. w zakresie pozwalającym na oddawanie do ponownego wykorzystywania i na ponowne wykorzystywanie, stosownie do przepisów ustawy o dostępie.

Tylko przy spełnieniu obu tych warunków ponowne wykorzystywanie nie naruszy praw osób trzecich. Innymi słowy, aby podmioty zobowiązane mogły dysponować dobrami intelektualnymi na cele ponownego wykorzystywania, muszą posiadać do tego prawo podmiotowe w rozumieniu prawa prywatnego. Odpowiednie przepisy ustawy o dostępie, co do zasady, nie stanowią podstawy dla rozszerzonego nabycia praw własności intelektualnej przez podmioty zobowiązane. Dotyczy to zarówno sytuacji nabywania praw własności intelektualnej przed wejściem w życie przepisów regulujących ponowne wykorzystywanie, jak i po wejściu ich w życie. Jedyną sytuacją prawną, którą mogły zmodyfikować przepisy o ponownym wykorzystywaniu, to sytuacja nabycia pracowniczego autorskich praw majątkowych (art. 12 ust. 1 prawa autorskiego). W mojej ocenie przepis ten, interpretowany w kontekście przepisów o ponownym wykorzystywaniu, będzie powodował przejście au-

¹⁶ Z perspektywy przepisów innego rodzaju mogą istnieć ograniczenia, których przykładem mogą być tajemnice publicznoprawne.

¹⁷ Może być natomiast ograniczone przez inne przepisy, np. dotyczące tajemnic.

¹⁸ K. Felchner, op. cit., s. 2 i n. oraz literatura i orzecznictwo tam cytowane.

¹⁹ K. Felchner, op. cit., s. 2.

torskich praw majątkowych na podmioty zobowiązane, będące pracodawcą twórcy, w zakresie umożliwiającym oddawanie utworów (informacji publicznych), objętych nabytymi prawami, do ponownego wykorzystywania.

Zakończenie

Regulacje prawne ponownego wykorzystywania informacji publicznych stawiają nowe wyzwania przed podmiotami zobowiązanymi. Przede wszystkim będzie to dokonanie oceny posiadanych zasobów informacyjnych pod kątem przysługujących podmiotowi zobowiązanemu praw własności intelektualnej i ich zakresu. Drugim wyzwaniem będzie racjonalne decydowanie przez podmioty zobowiązane o zakresie nabywanych praw własności intelektualnej, w kontekście ewentualnego ich oddawania do ponownego wykorzystywania. Przed nauką prawa natomiast stoi wyzwanie w postaci ponownego zdefiniowania pojęcia „dokument urzędowy” użytego w zawartym w art. 4 pkt 2 prawa autorskiego, z uwzględnieniem nowej instytucji prawnej – ponownego wykorzystywania informacji publicznej.

Streszczenie

Niniejszy artykuł zawiera analizę prawa ponownego wykorzystywania informacji publicznej w kontekście prawnej regulacji praw własności intelektualnej. Analiza została przeprowadzona na gruncie prawa międzynarodowego, europejskiego i polskiego. W tekście zawarto także ocenę prawną najbardziej typowych sytuacji, jakie mogą wystąpić w toku praktycznego funkcjonowania sfery informacyjnej w administracji w kontekście powyższych instytucji prawnych.

Słowa kluczowe: Informacja publiczna, ponowne wykorzystywanie, własność intelektualna

Abstract

The article contains legal analysis of the right to re-use of public sector information in the context of the intellectual property law. Analysis has been done on the grounds of international law, European law and Polish law. The article also contains a legal assessment of typical situations that may arise during exercising of the right to re-use of public sector information.

Keywords: public sector information, re-use of public sector information, intellectual property

Dyskusja w trakcie konferencji „Prawo do informacji publicznej – efektywność regulacji i perspektywy jej rozwoju” – 11 grudnia 2013 r.

Zapis dyskusji został zredagowany na potrzeby publikacji

Dyskusja I

Stan obecny prawa informacji publicznej

– moderator: Prof. Irena Lipowicz, Rzecznik Praw Obywatelskich

Pani Prof. Irena Lipowicz: Serdecznie witam wszystkich zgromadzonych, proszę bardzo o zabranie głosu przez Panią Sędzię. Pani Profesor Jaśkowska, bardzo proszę.

Pani Prof. Małgorzata Jaśkowska: Ja bardzo krótko chciałam się ustosunkować do wypowiedzi Pani Profesor Wrzołek-Romańczuk. W jednej z pozycji Pana Profesora Jabłońskiego znalazło się pojęcie informacji publicznej, ale jest to stanowisko mniejszościowe. Jeżeli zajrzemy do tych wyroków Trybunału Konstytucyjnego, do których m. in. się Pani Profesor odwoływała, to tam Trybunał wypowiadał się już na temat pojęcia informacji na tle art. 61 Konstytucji. Z przerażeniem słucham, że pewne rzeczy wracają, z przerażeniem tym większym, że po raz pierwszy spotkałam się z taką koncepcją, a Trybunał Konstytucyjny w tych wyrokach także wypowiadał się co do stosunku art. 51, 54 i 61. Trybunał Konstytucyjny wskazał, żeby traktować art. 51, jako ograniczający prawo wynikające z art. 61. Przecież przy takim rozumieniu – każdy obywatel ma prawo dostępu do danych dotyczących jego osoby, i w związku z tym nie może być tak, że ktoś inny ma większe prawo, to oznacza to w istocie zakwestionowanie prawa dostępu do informacji publicznej. W takim przypadku nikt o niczym nie mógłby się dowiedzieć. To jest dla mnie niezrozumiała interpretacja. Może wynika ona z pewnych nieudomówień. Ja myślałam, że bardziej z referatu dowiem się na temat, jakie są ograniczenia, jakie są granice dotyczące prawa prywatności osób publicznych, bo to jest w tej chwili problem, z którym sądy się spotykają. Natomiast takie generalne „walnięcie” w pojęcie informacji publicznej temu nie służy, ani nie jest zrozumiałe na tle tych artykułów. Niezależnie od tego chciałam zwrócić uwagę, że Trybunał Konstytucyjny zwracał uwagę na ważenie tych interesów, wskazując na to, że to są jak gdyby wartości równoległe i dlatego musi być w konkretnej sytuacji ważenie tych granic. Konstytucyjne prawa i wolno-

ści mogą być poszerzane, więc nawet gdyby przyjąć że w art. 61 mamy tylko przykładowe wyliczenie pewnych norm dostępu, zaznaczam tylko, że tam jest mowa o dokumencie, a nie dokumencie urzędowym, w związku z tym, te formy dostępu byłyby bardzo szerokie, to niezależnie od tego ustawa może zawsze poszerzać zakres wolności i praw. Z przerażeniem słucham takich koncepcji, co jakiś czas porwacających, próbujących ograniczyć pojęcie informacji publicznej, podczas kiedy wydawałoby się, że już na tym tle doszliśmy do pewnego konsensusu, a dyskusja teraz dotyczy tych granic.

Pani Prof. Irena Lipowicz: Bardzo dziękuję. Proszę o przedstawianie się uczestników dyskusji oraz przypominam, że wypowiedzi są rejestrowane i że jest to niewątpliwie fragment działalności publicznej Polskiej Akademii Nauk, więc będzie objęte dostępem publicznym. Proszę bardzo.

Pan Jan Stefanowicz: Byłem współautorem przedmiotowej ustawy, jak i ekspertem Komisji Nadzwyczajnej przy jej uchwaleniu, a wcześniej Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego. I muszę powiedzieć, że bardzo cenne są dzisiaj przedstawione opracowania, i analizy, i szereg referatów wnosi dużo nowego. Niemniej czuję pewien niedosyt i pewną powierzchowność. Ówczesnie – Pan Profesor Kulesza, Pan Profesor Izdebski, Pan Profesor Kamiński, głęboko pochyłali się nad pewnymi aspektami. Oczywiście ustawa, która wyszła z parlamentu inaczej, jak zwykle, wyglądała, niż to, co było dyskutowane. To, co jest dzisiaj ważne ze względu na Panią Profesor Górzyńską, to fakt, że pracowała nad kształtem ustawy i wiele jej rozwiązań akceptowała. Podstawową zasadą było wówczas, jako niesporne i jest także dziś to, że państwo dla obywateli jest przejrzyste i nie ma sfery prywatności państwa, nie ma też żadnej trzeciej strefy szarej. Z jednej strony jest prywatność obywateli i państwo nie może wiedzieć poza dozwolonymi przez Konstytucję przypadkami o obywatelu nic, a obywatel wszystko o państwie, poza tym, co ustawa, w granicach dopuszczalnych Konstytucją wyłączy. Nie było żadnego trzeciego zakresu, jawne, a niedostępne – szarej strefy i to gdzieś niknie w tych wszystkich dyskusjach. Inaczej wejdziemy jeszcze w jakąś sferę informacji, która nie jest jawna, nie jest objęta prywatnością, a powstaje w obszarze funkcjonowania władz publicznych – imperium. Zabrakło refleksji o dychotomicznym zróżnicowaniu imperium, i dominium państwa, co jest szalenie zresztą istotne dla tematu w ostatnim referacie. Kluczem do rozdzielenia jawności sfery publicznej i prywatności jest postrzeganie z punktu widzenia tych obszarów, bo państwo może mieć własność intelektualną, własność przemysłową w dominium, z której może korzystać, chronić, jako właściciel na równych z innymi prawach. Z tego punktu widzenia, tutaj bym powiedział, że nastąpił pewien regres. Ówczesnie profesor Winiecki wskazywał, ja podnosiłem również w Komisji Konstytucyjnej, kwestie, że nie można mylić pojęcia mienia z majątkiem. Zginęło to gdzieś i zwróćcie Państwo uwagę, że jest błąd w art. 61 Konstytucji RP Majątek rozumiany z punktu widzenia aktywów i pasywów, czyli mienia, długów i ciężarów, trzeba widzieć razem, a nie może



być tak, że samorząd ujawnia tylko aktywa, bo o długach też mamy prawo wiedzieć. Gubi się pewne elementy i z tego punktu widzenia oczywiste jest, że pewne zdarzenia w obszarze imperium, które funkcjonują i są, czym innym niż w dominium w zakresie własności, gdzie państwo operuje w stosunkach cywilno-prawnych. I tylko przykład, informacja geologiczna, która nie stała się u nas chronioną własnością intelektualną, a poprzez to straty idą w miliardy. Udostępniamy informację, nie chroniąc własności państwa w obszarze tak zwanej własności geologiczno- górnicyj.

Pani Prof. Irena Lipowicz: Dziękuję bardzo. Panie Mecenasie, jak rozumiem nikt z dyskutantów i uczestników nie mówił o tworzeniu jakiejś „trzeciej” i „szarej strefy”. Rozumiem, że pojawiły się dwa problemy w dotychczasowej dyskusji. Po pierwsze sam Pan Mecenas przyznał, że ustawa, która „wyszła” z parlamentu po tych pracach, nie stanowiła odzwierciedlenia życzeń ani Pana Mecenas, ani Pani Profesor Górczyńskiej. Była już w momencie swego „urodzenia” ułomna, bo tą ustawą, do której Pani Profesor przecież dążyła, była ustawa która porządnie i całościowo uregulowałaby tę materię. Nasze dzisiejsze polskie kłopoty coraz bardziej wskazują, że być może jest konieczny powrót do tej pierwotnej idei. Punkt drugi. Mamy do czynienia z sytuacją, w której od czasu wejścia w życie ustawy zmienił się świat informacji. To jest troszkę tak, jak z moim wnioskiem do Trybunału z tego tygodnia dotyczącego multipleksów. Kiedy tworzono ustawy medialne multipleksów jeszcze w ogóle nie było. Trzeba więc dostosować dzisiejsze ustawodawstwo. Podobny problem dotyczy dzisiejszego sposobu rozumienia prawa do informacji. Czy obywatel może żądać wideo rejestracji całego dnia pracy urzędnika i dostępu online do tego zapisu obrazu i dźwięku? Technicznie już zaczyna to być przecież możliwe. Dlaczego nie pójść dalej, niż to w tej chwili przewiduje prawo i nie wprowadzić sytuacji bieżącej rejestracji całego dnia pracy wszystkich urzędników? Celowo wyostrzam ten obraz. Ale też Pan Mecenas ma rację, że w ramach naszego państwa „stoimy w przeciągu” – czasy się zmieniły, także co do otoczenia Polski. Przedsiębiorcy składają do nas skargi, że oni muszą płacić, jako polscy inwestorzy za granicą, za ogromne zbiory informacji, które ich konkurent w Polsce dostaje za darmo. Przypominam, że również nasze stanowisko było takie, że dyrektywa nie zabrania odzyskania tych opłat i tych kosztów, które aparat państwowy ponosi albo ustanowienia bariery wtedy, kiedy te koszty są nadmierne. To jest zupełnie nowy problem, który zwłaszcza przy poszukiwaniach górniczych, ale również przy wielu sprawach gospodarczych, występuje. Uważam, że tutaj dyskutanci nie zamykają oczu na tę kwestię. Po prostu poszukujemy – być może nowych – wyłączeń ustawowych, być może innego zakresu ustawy i do tej dyskusji nadal zachęcam.

Pani Sędzia Irena Kamińska: Ponieważ była dziś mowa o dokumencie wewnętrznym, to powiem, że jestem traktowana jako osoba która tę kategorię wymyśliła – co jest nieprawdą – bo to jest kategoria funkcjonująca w piśmiennictwie. Ona się w orzecznictwie sądów administracyjnych wzięła stąd, że u nas dostęp

do informacji publicznej jest inaczej niż w innych ustawodawstwach bezpłatny, przysługuje to prawo każdemu, i ja tego nie krytykuję. Natomiast organ administracji publicznej jest w pewnych warunkach pozbawiony możliwości spokojnego działania bez tego całego zgiełku publicznego, często medialnego. W zasadzie powinien się zajmować głównie udzielaniem informacji publicznej – tak bywa, a nie wykonywać zadania, do których został powołany. W orzecznictwie mówi się, że dokument wewnętrzny, to jest dokument nieskierowany do odbiorców zewnętrznych, nie jest wyrazem oficjalnego stanowiska organu. Często jest przejawem jakiejś debaty wewnątrz organu, ucierania się stanowisk, poglądów, albo dotyczy spraw wewnętrznych, porządkowych, organizacyjnych. Nie wydaje mi się, żeby to szkodziło dostępowi do informacji publicznej. Gdyby każdy przejaw myśli jakiegokolwiek urzędnika, notatkę, którą on sporządza z konferencji, czy jakiś pomysł merytoryczny, który w ogóle jeszcze nie jest zaaprobowany i nie przybrał żadnej oficjalnej formy, gdyby wszystko to poddać osądowi publicznemu, to właściwie jakiegokolwiek próby uzgodnienia stanowiska, czy wyrażenia przez funkcjonariusza czy osobę pracującą w urzędzie jakiegoś poglądu, można byłoby uznać za niemożliwe albo bardzo ograniczone. Dlaczego jest tajność narady sędziowskiej? Dlatego żeby ci sędziowie mogli w każdej sprawie powiedzieć, co mają do powiedzenia, wyrazić czasami sprzeczne poglądy, uzgodnić je i wreszcie wydać wyrok, który im się wydaje jedynie słuszny, i sprawiedliwy. I w związku z tym, wielu osobom, bo przecież też nie ma zgodności wśród sędziów sądów zwłaszcza NSA, wydaje się, że istnienie tej kategorii jest potrzebne. Być może w ustawie powinna być definicja, to by nas wszystkich uratowało. Jej istnienie jest potrzebne do tego żeby organ mógł w spokoju wykonywać zadania, do których został powołany. Chcę jeszcze powiedzieć tylko dwa słowa. Otóż ten przesłiczny obrazek, który pokazał Pan Doktor Maciejewski – myślę o tej płataninie linii – to jest coś, w czego środku my znajdujemy się przy wydawaniu wyroków. Ścieranie się tych dwóch praw – prawa do informacji publicznej i prawa do ochrony prywatności czy też danych osobowych to jest coś, z czym my mamy do czynienia. Ja często wydając wyrok po prostu trzymam się utartej linii orzecznictwa, rozumienia szerokiego dostępu do informacji publicznej, ale gdzieś w środku mam to wrażenie, że jednak ten wyrok nie do końca szanuje prawo do prywatności. I to jest proszę państwa dylemat, z którego istnienia my sobie zdajemy sprawę, ale który często musimy przesądzać na niekorzyść dostępu do informacji publicznej. Jak ktoś śledzi orzecznictwo sądów administracyjnych w sprawie dostępu do informacji publicznej, to na pewno dojdzie do wniosku, że to orzecznictwo jednak coraz bardziej zmierza w kierunku ochrony innych wartości niż dostęp do informacji publicznej. Dlatego proszę Państwa chcę tu skierować apel do wszystkich obrońców prawa do informacji publicznej. Naczelny Sąd Administracyjny bardzo szeroko otworzył drzwi dla informacji publicznej i w bardzo wielu sprawach organizacjom pozarządowym nakazał udostępnienie tej informacji, ale agresywny sposób traktowania ustawy o dostępie do informacji publicznej, przekonanie, że



należy się wszystkim każda informacja, o którą się zwrócić – niestety, muszę to jeszcze raz publicznie powiedzieć, chociaż jestem za to napiętnowana – nadużywanie prawa do informacji publicznej powoduje, że orzeczenia sądów administracyjnych coraz częściej zacierają jednak do zachowania pewnej równowagi między wszystkimi prawami, które przysługują obywatelom, a nie tylko prawa do informacji publicznej.

Pani Prof. Irena Lipowicz: Bardzo dziękuję. Zapraszam kolejnego mówcę.

Pan Dr Michał Bernaczyk: Dzień dobry Państwu, nazywam się Michał Bernaczyk. Pracuję w Katedrze Prawa Konstytucyjnego Wydziału Prawa Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego z Panem Prof. Mariuszem Jabłońskim, którego nazwisko i dorobek przywołała Pani Profesor Wrzołek – Romańczuk. Mówię w imieniu własnym, ale przed przyjazdem na dzisiejszą konferencję rozmawiałem z Panem Profesorem Mariuszem Jabłońskim, który użyczył mi swoją najnowszą monografię i prosił, abym – oczywiście we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność – wyraził własne stanowisko biorąc pod uwagę podsumowanie poglądów Pana Profesora wyrażonych w tejże publikacji. Mowa o książce, którą Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego powołuje we wniosku do Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 listopada 2013 r. [sprawa rozpoznawana w trybie kontroli abstrakcyjnej pod sygnaturą K 58/13 – przyp. własny Autora wypowiedzi]. Mam wrażenie, że w zawieszłej dyskusji lekceważymy pewien istotny fragment tej publikacji. Pozwolę go sobie zacytować, biorąc oczywiście pełną odpowiedzialność za komentarz i dalszą interpretację poglądów cytowanego Autora: „O ile jednak ustawowo sformułowane wyjątki polegające na wyłączeniu określonej kategorii informacji z obszaru informacji publicznej nawet, jeżeli budzą pewne wątpliwości także pod kątem ich zgodności z Konstytucją, dopóty nie zostaną uznane za niekonstytucyjne dopóki są ustawową, a tym samym w pełni legalną podstawą eliminacji dostępu”. Sygnalizuję, że jest to ten sam problem, o którym mówił już dzisiaj Pan Doktor Grzegorz Sibiga. Natomiast dużo bardziej frapujący jest dalszy komentarz Pana Profesora Jabłońskiego: „(...) o tyle inne rozwiązania będące konsekwencją funkcjonalnego stosowania przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej wydają się odbiegać od konstytucyjnego ducha prawa do informacji określonego w art. 61 ustawy zasadniczej” [przytoczone cytaty pochodzą z monografii M. Jabłońskiego, *Udostępnianie informacji publicznej w formie wglądu do dokumentu*, Wrocław 2013]. Szanowna Pani Profesor, obawiam się, że interpretacja, dokonana przez Panią w referacie, czyli rozerwanie pojęć „informacja” oraz „dokument”, spycha Polskę w stronę pewnego ekskursu – nie boję się użyć tego słowa – w skali światowej, jeżeli chodzi o istotę prawnej regulacji dostępu do informacji posiadanych przez władze publiczne. Mówimy skrótowo o dostępie do informacji, lecz w skali światowej przyjmowano tego typu regulacje, traktując informację jako pochodną pewnego utrwalenia. Polska w swej praktyce sądownoadministracyjnej, administracyjnej, dokonała modyfi-

kacji tej koncepcji. Niestety, czyni się to również w doktrynie – ponieważ jest wiele poglądów legitymizujących przedziwną rolę urzędnika państwowego, który zaczyna „cenzurować nośnik informacji”, omawiać, komentować, itp. Nie potrafię zaakceptować tego ani jako naukowiec, ani jako radca prawny występujący np. w imieniu mojego klienta, który zwraca się o kserokopię protokołu kontroli, wskazanego np. przez sygnalistę gdzie jest dosłowny opis, iż mamy do czynienia z brudem w szpitalu, z niesprawną aparaturą ratującą życie. Zamiast tego dokumentu udziela mi się wyjaśnień, że treścią prawa dostępu do informacji publicznej nie jest prawo dostępu do dokumentu. Zamiast obrazu, wizerunku, skanu lub kserokopii dokumentu otrzymuję odpowiedź, że np. kontrola była przeprowadzana, wykryto pewne nieprawidłowości w zakresie utrzymania stanu sanitarnego albo higieny. Proszę zwrócić uwagę na różnice pomiędzy tymi sygnałami: dla socjologa jedno i drugie będzie informacją, natomiast tylko oryginalna treść tego protokołu jest kliszą rzeczywistości. I to mnie najbardziej w dostępie do informacji publicznej w Polsce przeraża: utożsamianie źródła informacji z jego interpretacją. Rozumiem skrótowe posługiwanie się pojęciem informacji, jako pochodną wdrożenia tak zwanej zasady separacji informacji od dokumentu na potrzeby ograniczania dostępu [chodzi o czynność techniczną zwaną „anonimizacją” polegającą na usunięciu pewnych informacji w granicach jakiejś struktury dokumentu – przyp. własny autora wypowiedzi]. Natomiast nie godzę się z koncepcją zakładającą, że dostęp do informacji publicznej to prawo do opracowań, komunikatów, streszczeń pierwotnej informacji. Nie zgadzam się z częścią moich kolegów i osób działających w organizacjach pozarządowych, że wskutek wykonania prawa dostępu do informacji publicznej urzędnik musi np. wyjaśnić swoje motywacje, ponieważ w tym momencie powstaje informacja, która nigdy wcześniej nie istniała. Można usprawiedliwiać naszą interpretację ustawy sugestią, że inne ustawodawstwa lub konstytucje także operują takim podziałem na „informację” i „dokument”, ale ostrość tego podziału uważam za wrażenie pozorne. Mieszkam we Wrocławiu, mam bardzo blisko do Czech, a tam w czeskiej ustawie o dostępie do informacji – znajdują prawo dostępu do czegoś, co nazywam „metainformacją”. Jest to obowiązek udzielenia informacji o tym czy dokument w ogóle istniał, co się z nim stało, gdzie został wysłany, ilekroć nie można uczynić zadość złożonemu wnioskowi. Tylko proszę zwrócić uwagę, że to jest rozwiązanie wtórne, wymyślone na potrzeby ochrony dostępu do pierwotnej, oryginalnej informacji. Upraszczając: chodzi o ochronę prawa dostępu do dokumentu (pierwotnego źródła informacji) u jego aktualnego lub domniemanego posiadacza. Uważam, że w Polsce uczyniliśmy z tego europejskiego modelu karykaturę dostępu do informacji publicznej.

Wreszcie pozwolę sobie zadać pytania zanotowane w trakcie dotychczasowych referatów i pozostawić je autorom wystąpień na dalszą część naszego spotkania. W pierwszej kolejności kieruję je do Pana Profesora Pawła Fajgielskiego: jak Pan Profesor ocenia – z dzisiejszej perspektywy – pogląd Pani Profesor Teresy Górczyńskiej o cyt. „pewnych wyraźnych konfliktach” w katalogu konstytucyjnych wolności i praw jednostki, czyli o sposobie sformułowania prawa do informacji? Zaniekoko-



ilo mnie to, że Pani Profesor w swej monografii z 1999 r. oraz dokumentach sejmowych pisała oraz mówiła o prawie człowieka do informacji, a my – mimo upływu lat – analizujemy te uprawnienia informacyjne w sposób zupełnie rozczłonkowany [na gruncie art. 54 oraz 61 Konstytucji RP – przyp. własny dyskutanta]. Mam również pytanie do Pana Dra Maciejewskiego – Pan wyraził taką zasmucającą mnie osobiście pogardę dla konstytucji RP, cytuję gdzieś w środku...

Pani Prof. Irena Lipowicz: Bardzo bym prosiła o stosowne umiarkowanie w wypowiedzi.

Pan Dr Michał Bernaczyk: Przepraszam Panie Doktorze. Nie chciałem mówić w tej karykaturalnej formie, którą zastosował jeden z moich przedmówców i być może niepotrzebnie domniemywałem bagatelizowania wątku konstytucyjnego w lakoniczności wypowiedzi. Użyłem niefortunnego żartu o sformułowaniu, które zacytuję z pamięci: „Gdzieś w środku jest konstytucja, która ma jakieś znaczenie”. Chciałbym więc prosić o ocenę prawa własności intelektualnej pod kątem ponownego wykorzystywania i znaczenia konstytucji dla regulacji tej kwestii, a tym samym wrócić do wątku zarysowanego m.in. przez Pana Mecenasa Stefanowicza. Jak lub gdzie Pan Doktor odnajduje konstytucyjne zaczepienie dla własności intelektualnej przysługującej Skarbowi Państwa i jednostkom samorządu terytorialnego, ponieważ mamy w Konstytucji RP własność publiczną oraz prywatną?

Pani Prof. Irena Lipowicz: Dziękuję bardzo. Proszę państwa mamy pewne opóźnienie, ale jeszcze paneliści muszą odpowiedzieć. Będzie jeszcze druga runda dyskusji i bardzo się cieszę, że na sali są takie namiętności. Wobec tego już nie będę podsumowywała wystąpień jako moderator. Padłam tu czasowo „ofiarą” temperatury dyskusji. Chciałam dodać tylko jeden wątek, który nie pojawił się do tej pory. Kiedy broniłam w 1981 r. moją pracę doktorską o systemie informatycznym i systemie ochronie danych osobowych, wtedy pierwsze źródła amerykańskie pisały już o tym, jaki wpływ na człowieka ma świadomość, że wszystko co powie, wszystko, co napisze, jest gromadzone i może być wykorzystane w dowolnym celu wiele lat później. My wiemy, że państwo nie ma prywatności. Wiemy, że prawo do informacji trzeba traktować poważnie, ale ja chcę podać jeszcze element innowacyjności administracji. Jeżeli już każda notatka, każdy kalendarz, wszystko zostanie upublicznione, czy to znaczy, że nie powstanie nam „czarny rynek” informacji? To znaczy, że „pod stołem” będą powstawały te uzgodnienia, że urzędnicy przejdą na ustność procedowania – którego się bardziej boję w tym przypadku. Wolałabym mieć wewnętrzną notatkę, do której w razie czego prokurator, NIK potem może sięgnąć, niż to co było w administracji komunistycznej – że najlepiej załatwiać „na gębę” i najlepiej nie zostawiać śladów, lub najlepiej niczego nie robić. Rolą naszą jest też tropienie sytuacji, w której nadużycie prawa doprowadza do tego, że to prawo zmienia się w swoje przeciwieństwo.

Wszyscy wiemy, gdy nie będziemy mieli innowacyjnej administracji i urzędnika, do którego państwo ma zaufanie to „polegniemy” w konkurencji z innymi państwami. Czy urzędnik może być innowacyjny, jeżeli wie, że każdy jego pomysł nawet jeszcze głupi, nieprzemyślany który sobie wstępnie, roboczo zanotuje, może zostać natychmiast upubliczniony na pierwszych stronach gazet. To on go sobie nie zanotuje, a my tracimy szansę na innowacyjność administracji. Ta lawina informacji powinna nas cieszyć, a nie martwić, pod warunkiem, że będziemy wiedzieli, że rzeczywiście działamy w duchu Konstytucji i w duchu praw człowieka. A jeżeli chodzi o dostęp do informacji publicznej to chcę przypomnieć, że w uroczystym rankingu najważniejszych spraw społecznych Rzecznika Praw Obywatelskich z okazji dnia Praw Człowieka wśród 15 pozycji znalazło się właśnie prawo do informacji publicznej. Dziękuję. Proszę bardzo panelistów o krótkie komentarze w podsumowaniu.

Pan Romuald Szewczuk: Chciałbym podziękować za dotychczasowe wypowiedzi Państwa. Chciałbym zaznaczyć, że to, co chcieliśmy z Panią Profesor Wrzołek – Romańczuk przedstawić na dzisiejszym spotkaniu to jest problem dylematów praktyki. Pytanie, jak się ma ustawa o dostępie do informacji publicznej do uregulowań zawartych w szczególności w art. 61 Konstytucji jest żywe i aktualne. Pewnego rodzaju próbą odpowiedzi na to pytanie jest ta interpretacja, której dała wyraz w szczególności Pani Profesor Wrzołek-Romańczuk. Także dla Sądu Najwyższego nie jest tematem zamkniętym kwestia, że ustawa o dostępie załatwia sprawę w rozumieniu art. 61 ust. 1 i 2. Wręcz przeciwnie, naszym zdaniem powinniśmy czytać, jak to się mówi od góry, najpierw Konstytucję, najpierw unormowania prawa europejskiego, a później ustawę. Jak ta ustawa o dostępie ma się do unormowań wyższego rzędu w sytuacji gdy – tak jak Pan Stefanowicz sygnalizował, ta ustawa, która wyszła z Sejmu odbiega od pierwotnych założeń. Pan Profesor Jabłoński, tutaj przywoływany przy różnych okolicznościach, w swojej pracy przedstawia bardzo bogato historię, która poprzedzała uchwalenie tej ustawy. I rzeczywiście jest tam wiele dyskusji, i ten entuzjazm jaki towarzyszył przyjmowaniu tej ustawy, w tej chwili zderzany jest z praktyką, która w jakiś sposób sobie nie radzi z dylematami, które nie zostały odpowiednio wyartykułowane w momencie przyjmowania ustawy. Także uważam, że w sytuacji, gdy Konstytucja naszego państwa nie definiuje pojęcia informacji publicznej – w ogóle taką kategorią pojęciową się nie posługuje – to należy dla potrzeb w szczególności praktyki, a przede wszystkim osób zatrudnionych w różnych instytucjach publicznych dysponujących majątkiem publicznym, próbować sobie odpowiedzieć: jak mam się zachowywać, żeby w szczególności nie naruszać unormowań natury karnej w zakresie dysponowania pewnego rodzaju informacjami.

Pani Prof. Irena Lipowicz: Bardzo dziękuję za wypowiedź. Proszę Panie Profesorze.

Pan Prof. Paweł Fajgielski: Dziękuję bardzo. Pytanie, które było do mnie skierowane dotyczyło szerokiego ujęcia prawa do informacji przez Panią Profesor Gó-



rzyńską. Niezwykle trudno jest mi na to pytanie odpowiedzieć w jednym zdaniu, choćby dlatego, że jeśli porównamy pierwsze publikacje Pani Profesor z przełomu lat 80-tych i 90-tych i publikację książkową, o której Pan wspominał, to znajdziemy tam pewne istotne różnice. Szerokie ujęcie przedstawione przez Panią Profesor w pierwszych publikacjach, wtedy, kiedy jeszcze nie mieliśmy ustawy o dostępie do informacji publicznej, rozumiem jako wskazanie kierunku interpretacji. Natomiast zestawianie tego, co zostało napisane w latach 80-tych czy 90-tych i później zawsze rodzi pole do dyskusji.

Pan Dr Mariusz Maciejewski: Muszę się gryźć w język, żeby nie kontynuować tej konwencji żartu konferencyjnego w odpowiedzi na pytanie Pana dr. Bernarczyka, ale rzeczywiście jest tak, że jak ma się 15 minut to trudno precyzyjnie opowiedzieć o wszystkim i to powoduje pewne niejasności. Więc odpowiadam, że szanuję Konstytucję, a moja werbalizacja była próbą wyrażenia zamieszania, jakie powstało w splocie tych wszystkich faktów prawnych. Stoję na stanowisku, że konstytucyjna ochrona własności obejmuje również własność dóbr niematerialnych, więc jak najbardziej nieprzypadkowo umieściłem to w tym kontekście. Teza ta da się mocno uzasadnić, ale ograniczenia czasowe mi na to nie pozwalają.

Pani Prof. Irena Lipowicz: Bardzo dziękuję. Proszę państwa, tak wspianiała publiczność, taka świetna, żywa dyskusja to naprawdę ziszczenie marzeń prowadzącego konferencje. Co do ostatniego fragmentu dyskusji chcę jeszcze powiedzieć, że prawo do informacji bywa przecież nadużywane i ten protokół sanitarny, żeby ukryć błąd lekarski, bardzo często będzie zatajany. Ostatnio wygraliśmy (dzięki moim wspianiałym współpracownikom) w Naczelnym Sądzie Administracyjnym sprawę człowieka, który upoważnił żonę do dostępu do swoich danych medycznych. Przed jego śmiercią przetransportowano go do następnego szpitala i ten szpital oznajmił, że upoważnienie dotyczyło tamtego pierwszego szpitala, a ten w którym nastąpił zgon nie pokaże żonie jego dokumentacji medycznej. To była próba w jednym i drugim przypadku nadużywania prawa, dobrze że ją wygraliśmy. Okazuje się, i widzimy to powoli coraz mocniej, że być może „śmierć sfery wewnętrznej” była przedwcześnie ogłaszana w doktrynie. Być może musimy się przyjrzeć temu w nowych warunkach. A za to orzeczenie dotyczące dokumentacji medycznej kłaniam się przed Naczelnym Sądem Administracyjnym. Banalne jest stwierdzenie, że „informacja to władza”. Wobec tego dostęp do informacji państwa to jest podział władzy, nowy podział władzy oprócz trójpodziału władz, który znamy. Walki o władzę bywają gorące. To jest zdobywanie ostatnich bastionów i nieszczęsne sądy w sytuacji nie wystarczającej odpowiedzi ustawodawczej – częściowo w związku z upływem czasu i ogromnymi możliwościami technologicznymi, których nie mieliśmy wcześniej – stoją teraz na tej tamie i próbują łątać co się da. Albo drogą, którą widzieliśmy w Sądzie Najwyższym, albo drogą w Naczelnym Sądzie Administracyjnym, a jest świętym prawem zebranych poddawać to bardzo ostrej krytyce

naukowej i szukać nowych dróg. A na końcu Trybunał Konstytucyjny powie nam, kto miał naprawdę rację. Proszę państwa, chciałam bardzo za to podziękować i poprosić abyśmy, powrócili do tonu pełnego powagi, ale powagi pełnej radości, bo poczucie humoru było jedną z cech Pani Prof. Magdy Górzyńskiej. Chciałam teraz na koniec oddać głos jej Kuzynowi. Bardzo proszę.

Pan Wojciech Myślecki: Szanowna Droga Pani Profesor. Drodzy szanowni zebrani na dzisiejszej konferencji. W jakimś sensie osobą obecną wśród nas jest Magda Teresa Górzyńska – nasza siostra. Zmarła niespodziewanie. Dla nas wszystkich jej śmierć była nagłym przerwaniem aktywnej jeszcze jej działalności na polu naukowym, o którym tak wiele powiedziano dzisiaj i to w sferze, która dzisiaj nabiera ogromnego rozpędu, gdzie się rzeczywiście rozgrywają niezwykle ważne rzeczy. Ona zapoczątkowała to w gronie nielicznych osób. W tej chwili, sądzę, wszyscy jesteśmy tym bardzo zainteresowani i brak nam jej. Chciałbym w imieniu całej rodziny, obecnej i nieobecnej tutaj, przede wszystkim bardzo serdecznie podziękować osobiście Pani Profesor, zresztą była jej przyjaciółką i sądzę, że będzie pamiętać zawsze przyjaźnie Magdę. Pani Profesor ogromnie nam pomogła zarówno w tych trudnych momentach jak i w tym, że możemy tu się dzisiaj wszyscy zebrać i o tak ciekawym temacie, w tle mając Magdę, rozmawiać. Sądzę, że po wielu różnych dyskusjach my sami dowiedzieliśmy się sporo przy okazji o jej wkładzie naukowym. Miałem bardzo bliski z nią kontakt, ale nie wiedziałem, że aż tak bardzo była zaangażowana w wiele ważnych spraw. Tu akurat zachowywała pewną powściągliwość w ocenie swojego dorobku. Jesteśmy zaszczytni, że miała ona tak poważną i istotną pozycję w świecie tej dyscypliny naukowej, ale też przebija się to jak bardzo była lubiana i ceniona właśnie za swoją indywidualność. Sądzę, że dyscyplina, o której dyskutujemy i ta temperatura dyskusji wymaga podejścia, jakie miała Magda. Ona podchodziła z pasją, bo napędem do takiego aktywnego działania w tej dyscyplinie było to, że ona była człowiekiem kochającym wolność, wolność własną i wolność swojej ojczyzny. Na końcu, ponieważ dowiedzieliśmy się od Państwa sporo rzeczy to, ja się zrewanżuję czymś, czego pewnie nie znacie z życia Teresy Magdy. Pierwsze zdarzenie z jej kariery zawodowej, kiedy świeżo po studiach przybyła do Wrocławia i rozpoczęła pracę w urzędzie, bardzo nisko usadowionym. Poszła na kontrolę z jakimś dżentelmenem do jakiegoś drobnego rzemieślnika. I ten urzędnik maltretował go celem uzyskania, że tak powiem, dodatkowych korzyści materialnych, czego już Magda nie mogła znieść, więc wyszła, ale on później za nią wyszedł i włożył jej 50 zł do kieszeni, jako podział tego łupu. Ona nie tylko że zmiotła te 50 zł i rzuciła w niego, a było to w rynku na tle pięknego ratusza wrocławskiego, a następnie, jak to się w języku prawniczym nazywa, naruszyła czynnie nietykalność osobistą tego obywatela. Tak się skończyła pierwsza jej runda w pracy na niwie państwowej. Świadczyło to o tym, że ona jakby intuicyjnie wyczuwała, że władza państwowa, administracja ma obywatelowi służyć, a nie upokarzać. I sądzę, że jej myśl w tak poważnej dyscyplinie,



regulującej relacje państwowe była podsyta ideą wolności obywatela we własnym wolnym kraju. Dziękuję Państwu bardzo.

Pani Prof. Irena Lipowicz: Dziękuję bardzo i rzeczywiście dar przyjaźni, którym cieszyła się Magda chciałabym złożyć na ręce obecnej tu pani doktor Krystyny Szajdakowskiej, która była tutaj cały czas, blisko w tej przyjaźni, by przekazała ten dar wszystkim przyjaciółom. Zapraszam Państwa piętro wyżej na kontynuowanie dyskusji kularowej.

Dyskusja II

Perspektywy rozwoju prawa do informacji

– moderator: *Dr Mateusz Błachucki, INP PAN*

Pani Elżbieta Jarzęcka – Siwik: Adiunkt w Społecznej Akademii Nauk, a jednocześnie reprezentant Najwyższej Izby Kontroli. W nawiązaniu do referatu Pana Profesora Fajgielskiego, chciałabym powiedzieć, że Pani Profesor Górzyńska, jej dorobek naukowy i wszystko, co zrobiła w ostatnich latach, przedstawiała naszym studentom w Społecznej Akademii Nauk, w Wydziale Warszawskim Łódzkiej Uczelni. Uczyła naszych studentów prawa do informacji, dostępu do informacji i wszystkich ograniczeń tego prawa, o których tak ładnie mówił dzisiaj Pan Doktor Sibiga. Poza tym, chciałabym nawiązać do wystąpienia przedstawicieli Sądu Najwyższego. Z jednej strony chciałabym powiedzieć, że mam wielki szacunek dla sędziów Sądu Najwyższego i wydaje mi się, że to wystąpienie Prezesa Sądu Najwyższego do Trybunału Konstytucyjnego trzeba ocenić jako bardzo odważne. Bardzo odważne z tego tytułu, że idzie w zasadzie pod prąd i poglądom doktryny, i poglądom wyrażanym przez orzecznictwo sądów administracyjnych. Osobiście nie zgadzam się z takim ujęciem problemu, jaki przedstawiono w referacie dzisiaj. Natomiast myślę, że może się coś dobrego wydarzyć po orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego. Ja chcę rozumieć to wystąpienie w takim kontekście, że będziemy mówić o limitowaniu dostępu do informacji o osobach publicznych. Będziemy mówić o ograniczeniach dostępu do informacji publicznych ze względu na ochronę prywatności i mam wielką nadzieję, że tym właśnie problemem będzie zajmował się Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu, które zostanie w tej sprawie wydane. Chciałabym tylko przypomnieć Państwu, choć na pewno wszyscy Państwo o tym wiecie, że Trybunał Konstytucyjny już takim zagadnieniem się zajmował w słynnym orzeczeniu K-17/05, gdzie badał konstytucyjność art. 5 i uznał, że przepis ten jest zgodny z Konstytucją, a więc pewne ograniczenie informacji o osobach pełniących funkcję publiczną, tak jak jest to napisane w art. 5 ustawy o dostępie do informacji, jest w naszym systemie prawnym jak najbardziej dopuszczalne. Myślę więc, że w tym kolejnym orzeczeniu Trybunał Konstytucyjny już się nie będzie zajmował tak bardzo szczegółowo tymi zagadnieniami, które w szeroki sposób opisał w orzeczeniu K-17/05,

a może nauczy nas i pokaże nam jakąś inną drogę interpretacji przepisów UDIP? Druga kwestia, o której chciałabym powiedzieć również wiąże się z referatem Pani Profesor Romańczuk. Otóż, Pani Profesor Romańczuk powiedziała w swoim wystąpieniu coś takiego, że jest na gruncie konstytucyjnym kilka praw do informacji. Ja nad tym się swego czasu bardzo długo zastanawiałam, dyskutowaliśmy na ten temat z Panią Profesor Górczyńską w czasach kiedy prowadziła seminarium doktoranckie i jednoznacznie doszliśmy do wniosku, że nie ma mowy tutaj na gruncie konstytucyjnym, o kilku prawach do informacji. Jest jedno prawo do informacji tyle tylko, że ustrojodawca wskazuje nam szczególne obszary, gdzie to prawo do informacji musi mieć szczególną regulację, i szczególne odniesienie. To ogólne prawo do informacji wynika przecież z podstawowego prawa dotyczącego pozyskiwania i rozpowszechniania informacji, o którym mowa w art. 51 Konstytucji. Zatem Pani Profesor, uważam i myślę, że ten pogląd jest w stanie podzielić wiele osób na tej sali. Inne podejście do tematu znowu by otworzyło nam chyba niepotrzebną dyskusję, tak jak Pani Profesor Jaśkowska powiedziała – o rzeczach oczywistych. Jeszcze jedna kwestia, jeśli chodzi o art. 61 Konstytucji. Jak będziemy rozważać definicje informacji publicznej zawartą w ustawie, która oczywiście – mówię o definicji – jest niedoskonała i będziemy rozważać treść art. 61, to dojdziemy do takiego trochę absurdalnego wniosku, o którym już na posiedzeniach komisji sejmowych mówiła Pani Prof. Górczyńska. Mianowicie chodzi o to, że zaczniemy się zastanawiać, jaki jest zakres podmiotowy tego prawa, komu to prawo przysługuje. Będziemy mówić o obywatelu na gruncie Konstytucji, a przecież Konstytucja wyznacza to minimum praw, o którym już mówiła Pani Prof. Jaśkowska i rzecz oczywista, że ustawodawca może to minimum praw w taki sposób określić, w jaki uzna za stosowne, pod warunkiem, że będzie się to mieściło w granicach art. 31 ust 3, czyli konstytucyjnych ograniczeń praw podstawowych. Wydaje mi się, że kwestia o której dyskutujemy, a mianowicie ograniczenie dostępu do informacji publicznych i wszystkie te problemy związane z różną interpretacją przepisów UDIP ma swoje zakotwiczenie po części i w tym, że nie ma ustawowo określonych przesłanek odmowy udostępniania informacji. Z takimi przesłankami spotykamy się przecież na gruncie prawa polskiego, bo w ustawie o dostępie do informacji o środowisku taki katalog przesłanek mamy. Nikt się nie zastanawia na gruncie tej ustawy, czy wniosek, który jest niepełny, albo wniosek, który jest absurdalny będziemy rozpatrywać. W UDIP, chyba ze względu na pośpiech prac ustawodawczych, trochę o tym zapomniano i chyba to był jeden z takich zasadniczych błędów ustawodawcy, że w tej chwili ograniczenia prawa do informacji interpretujemy, tak jak interpretujemy. Nawet sądownictwo administracyjne w różnych wyrokach różnie do tych kwestii podchodzi. I na koniec, żeby nie przedłużać, już jako przedstawiciel NIK, kilka razy Pan Doktor Maciejewski wywoływał do tablicy kontrolerów. Może powiem tak, na szczęście chyba dla kontrolerów w planie pracy na 2014 r. nie ma jeszcze żadnego tematu związanego z re-use. Na szczęście dlatego, że mam nadzieję, iż niedługo się przepisy zmienią. Będą one o wiele jaśniejsze, tak jak tutaj nasi prelegenci mówili, ale



oczywiście jesteśmy przygotowani i nasze służby przygotowują szkolenia na temat ochrony praw autorskich, także mam nadzieję, że sprostamy zadaniu. Niewątpliwie jednak Pan Doktor Maciejewski podniósł tutaj bardzo istotne kwestie dotyczące właśnie gospodarności wykorzystania tych zasobów informacji publicznych, które mogą być przekazane do ponownego użytku – zwłaszcza te kody źródłowe Panie Doktorze, o których Pan był łaskawy wspomnieć. Ja mam nadzieję, że wkrótce będzie zupełnie nowa ustawa o ponownym wykorzystaniu informacji i nie będzie już takiego pomieszania pojęć w jednym akcie prawnym. Mam nadzieję, że te kwestie zostaną o wiele jaśniej uregulowane, bo na dzień dzisiejszy, proszę Państwa, ja sobie nie wyobrażam takich sytuacji, kiedy sądy administracyjne będą nakazywać udostępnianie kodów źródłowych systemów informatycznych, które rządzą w zasadzie całą organizacją określonej instytucji. Możemy sobie wyobrazić skutki takiego orzeczenia, a już kwestia oceny gospodarności udostępnienia takiej informacji jest naprawdę trudna. Zobaczymy jak to będzie w przyszłości.

Pani Monika Nowikowska: Uniwersytet w Białymstoku, jednocześnie kontroler Ministerstwa Obrony Narodowej. Tu chciałam zadać pytanie do Pani Miksy i ewentualnie Pani z Najwyższej Izby Kontroli, bo to będzie troszeczkę pytanie związane. Jak się Pani odniesie do regulacji ustawy o finansach publicznych w związku z ustawą Najwyższej Izby Kontroli, to jest art. bodajże 29a, który stanowi że program kontroli NIK, podlega ochronie tak jakby był objęty tajemnicą kontrolerską czyli te dokumenty nikowskie, również w świetle ustawy o dostępie do informacji publicznej są niejako wyłączone, są objęte tajemnicą. Chcę powiedzieć na marginesie, że jest to absolutnie dokument techniczny, formalny. Jak Pani odniesie regulacje ustawy o finansach publicznych dotyczące objęcia klauzulą dokumentów audytora wewnętrznego do obecnych regulacji nikowskich?

Pani Karolina Miksa: Ciężko mi się odnieść, bo nie znam tych przepisów i nie wiem dokładnie jak te dokumenty są tworzone i na jakiej podstawie prawnej, ale może lepszym adresatem pytania będzie pani z NIK, a ja ewentualnie się odniosę.

Pani Monika Nowikowska: Z mojej strony chciałam jeszcze dodać, że spraw oczywistych nie należy bagatelizować. Nawet na przykładzie definicji, kto jest uprawniony do informacji publicznej, prosiłabym o uwzględnianie takich problemów natury praktycznych czy branżowych. Ministerstwo Obrony Narodowej dostrzega, że kiedy udostępniamy kilka protokołów z kontroli z jednostek wojskowych, każdy jest protokołem jawnym. W momencie kiedy obywatel państw obcych poprosi o kilkanaście protokołów z takiej kontroli, wówczas całość kontroli może złożyć się na informację, która będzie informacją niejawną. I tu wchodzimy w ten problem, kto jest uprawniony, czyli to nie jest taka oczywistość. W świetle ustawy każdy, a w świetle Konstytucji obywatel. Bo to jest problem białego wywiadu. Informacje publiczne zgromadzone w sumie dają informację niejawną i tutaj znowu

wchodzi ten problem, o którym mówił Pan Prezes Sądu, że osoba, która udostępnia zbyt dużo informacji może zostać pociągnięta do odpowiedzialności.

Pani Małgorzata Wrzołek-Romańczuk: Będę się starać chronologicznie odnieść do wypowiedzi Pani. Pierwszy element to nawiązanie do wyroku Trybunału Konstytucyjnego o sygnaturze K 17/05. W tym gronie doskonale zdajemy sobie sprawę z tego, że Trybunał dokonuje kontroli zgodności, w tym wypadku przepisów ustawy z Konstytucją, w granicach wniosku, czyli konkretnie mówiąc, w granicach wskazanego wzorca konstytucyjnego. Otóż, w sprawie K 17/05 kontrola nie była przeprowadzana w nawiązaniu do art. 51 Konstytucji. Następnie pozwolę sobie nawiązać do wypowiedzi Pani Prof. Jaśkowskiej w poprzedniej części dyskusji. Otóż nie mogę zgodzić się ze stanowiskiem, że nie powinniśmy na obecnym etapie rozwoju zarówno demokracji jak i możliwości technologicznych, no i po kilkunastu latach od wejścia w życie ustawy o dostępie do informacji publicznej, dokonywać – tak jak sugerujemy – ponownej interpretacji przepisów tej ustawy i wchodzących w grę regulacji konstytucyjnych. W tym aspekcie w ostatnich przynajmniej latach wykładnia nie była przeprowadzana w sposób uwzględniający kontekst art. 61, a zwłaszcza treść art. 51. Oczywiście można się spierać o sposób rozwiązania tego konfliktu, ale z pewnością nie powinniśmy negować zasadności podejmowania dyskusji w tej materii. Wreszcie, gdy chodzi o kwestie jednolitego bądź złożonego prawa dostępu do informacji – dyskutujemy dziś w środowisku zdecydowanie akademickim i możemy sobie pozwolić na pewne konstrukcje teoretyczne. Jeśli nawet przyjmijemy jedno generalne ogólne prawo do informacji, to w ramach wywodu, jaki został zawarty w opracowaniu Pana Prof. Mariusza Jabłońskiego, chciałam podkreślić to, na co zwracał uwagę Autor – prawo do uzyskania informacji o działalności podmiotów wymienionych w art. 61 ust. 1 Konstytucji nie powinno być utożsamiane z ewentualnym prawem dostępu do dokumentów. Z tego wyprowadzono wniosek, i taki wniosek rzeczywiście przedstawiłam, że w istocie prawo z ust. 1 jest prawem, rzeczowo ujmując, odrębnym od prawa dostępu do samych dokumentów. Czy z punktu widzenia teoretycznego będziemy tu mówić o jakichś podkategoriach, jest zupełnie inną kwestią i niekoniecznie wymagającą obecnie rozwiązania. Dla problematyki, która była przedmiotem naszego wystąpienia, istotne jest właśnie to rozróżnienie.

Pan Romuald Szewczuk: Proszę Państwa cenne jest spostrzeżenie, że wniosek Pierwszego Prezesa jest bardzo odważny, jak gdyby idzie pod prąd i ma służyć tej szerszej dyskusji, na której efekty oczekujemy wszyscy. Natomiast ważne jest, żeby poczynić założenie, że jest nad czym dyskutować, że to co stanowi dorobek niewątpliwie orzecznictwa – w szczególności sądów administracyjnych – ale i wielu przedstawicieli nauki, to nie jest zamknięta sfera, do której już nikt nie ma dostępu. To jest temat otwarty i należy oczekiwać, że w szczególności dzisiejsza konferencja będzie pozwalała na postrzeganie omawianych problemów, jako żywych aktualnych i rzeczywiście wymagających pilnego rozwiązania przede wszystkim na poziomie



ustawy. Bo praktyka boryka się z określonymi problemami. Pani Przedstawicielka MON tylko na niektóre z tych ważnych aspektów zwróciła uwagę. To jest wspólny problem, i jeżeli mówimy o tym wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie oznaczonej sygnaturą K- 17/05, to trzeba wyraźnie podkreślić, o czym mówiła przed chwilą Pani Prof. Wrzosek, że niestety, ale Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego nie uczynił przedmiotem oceny ze strony Trybunału zgodności art. 5 ust. 2 i 3 u.d.p. z art. 51 Konstytucji, a w szczególności z ust. 2, bo w tym artykule mówi się, że dane obywatela władze publiczne mogą gromadzić, pozyskiwać i udostępniać tylko w zakresie niezbędnym w demokratycznym państwie prawa. Trybunał Konstytucyjny do tej pory, według mojej wiedzy, nie prowadził rozważań właśnie, jeżeli chodzi o ochronę sfery prywatności przewidzianej także naszą Konstytucją z punktu widzenia uregulowań zawartych w art. 51. Złożenie przez Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego odpowiedniego wniosku właśnie tak, że nawiązującego przede wszystkim do treści art. 51 ma służyć właśnie uzyskaniu także autorytatywnej wypowiedzi ze strony Trybunału Konstytucyjnego, co do tego, jak się mają te istniejące regulacje prawne w kontekście właśnie z jednej strony praw obywateli w zakresie uzyskiwania informacji o działalności różnych instytucji publicznych, czy gospodarujących majątkiem publicznym, samych funkcjonariuszy publicznych, w kontekście ochrony danych, które w uproszczeniu są określane mianem danych osobowych, a z punktu widzenia unormowań prawa cywilnego traktowane są jako dobra osobiste, które zasługują także na ochronę w różnych innych także gałęziach prawa nie tylko w sferze prawa publicznego.

Pani Krystyna Szajdakowska: Proszę Państwa, ja w sprawie tej tajemnicy kontrolerskiej, ponieważ ostatnie lata mojej pracy były w Najwyższej Izbie Kontroli. Większość tego czasu byłam dyrektorem jednego z departamentów kontrolnych, więc znam to praktycznie. Tajemnica kontrolerska służy przede wszystkim temu, żeby kontroler nie biegał po mieście i nie opowiadał o kontroli, którą prowadzi. To jest kluczowa zupełnie sprawa – musimy chronić kontrolowanych. Chcę powiedzieć, mimo że byłam pracownikiem instytucji, która kontrolowała, ale to nie znaczy, że kontrolerzy mogą wszystko. To jest to samo, co z tajemnicą lekarską, lekarz też nie biega po wszystkich i nie opowiada, że Kowalski jest chory na wyrostek, a ktoś inny na coś innego.

Pan Prof. Przemysław Szustakiewicz: Biuro Orzecnictw NSA, Uczelnia Łązarskiego.

Chciałem się odnieść do propozycji, która padła w Państwa badaniach dotyczących informacji publicznej. Przede wszystkim chciałem pogratulować odwagi, ponieważ próba skonstruowania definicji informacji publicznej jest naprawdę próbą olbrzymią. Każdy autor zaczynając pisać, jaka to jest okropna definicja informacji publicznej. Ale ona ma jeden plus – ona ma charakter otwarty i przy dynamicznym rozwoju społecznym, to taka definicja pozwala objąć swoim zasięgiem nowe pojawiające się informacje. Proszę Państwa skonstruowanie lepszej definicji będzie

niezwykle trudne, więc może lepiej zostawić to co jest, ponieważ to co jest nam sędziom administracyjnym umożliwia lepszą kontrolę administracji. Administracja oczywiście próbuje uciec i przykładem jest wniosek, który państwo złożyliście i głęboki „szacun”, jak to mówi młodzież dla was, za ten wniosek, czyli art. 284, ponieważ widać jak Minister Finansów chciał uciec spod, że tak powiem noża informacji publicznej. Ale widzimy także w innych projektach ustaw, że administracja w ten sposób ucieka. Ale drugi problem, z czym głęboko nie zgadzam się, z pewną tezą która pojawia po raz kolejny na konferencji tutaj w Państwowej Akademii Nauk – mianowicie tym, że rozwiązaniem wszelkich bolączek, czy może problemów z informacją publiczną jest powołanie osobnego organu. Moim zdaniem są trzy przesłanki, które wskazują na to, że to jest to błędne założenie. Po pierwsze, wynika ona z idealizmu biurokratycznego, z typowego idealizmu biurokratycznego. Pani Prof. Młynarska może pamiętać jak chodziliśmy razem na wykłady, prof. Zirk Sadowski przywoływał, że idealizm biurokratyczny polega na założeniu: mamy problem – stwórzmy organ. To oczywiście jest fajne, ale w moim zdaniem, to nie jest dobre rozwiązanie. Drugi powód to powód praktyczny dla podmiotów, których dotyczy informacja publiczna. Dzięki naszemu orzecznictwu, orzecznictwu sądów administracyjnych, dzięki orzeczeniom, które myśmy wydawali, po pierwsze w przypadku bezczynności, strona ma bardzo szybką drogę do sądu administracyjnego. Organ jest w bezczynności, idziesz od razu do sądu, do wojewódzkiego sądu administracyjnego, tych sądów masz 16, masz ten sąd blisko. Czyli, jeśli damy na to jest organizacja społeczna w Świnoujściu i ktoś jest w bezczynności, to nie piszemy do organu w Warszawie, tylko idziemy do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie i ten Sąd stwierdza, czy jest bezczynność, czy nie. Postępowanie dwuinstancyjne. Państwo proponujecie – druga instancja – jeden organ. Fajnie, tylko on będzie w Warszawie. To oznacza, że jesteście znowu organizacją społeczną po bezczynności nawet, jeśli ten organ stwierdza bezczynność, to druga instancja jest w Warszawie. Co to oznacza, sprawa będzie w Warszawie. Zgodnie z właściwością sądów administracyjnych właściwy będzie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie. Jeden organ to będzie organ centralny, jak się domyślam, przynajmniej na początek. Po trzecie jest to też koncepcja droga. Zawsze powołanie nowego organu jest to koncepcja droga. Moim zdaniem to nie jest dobre rozwiązanie, raczej system zdecentralizowany z nadzorem ministra ds. administracji nad biuletynem informacji publicznej. Niektóre rozwiązania są fajne, te, które państwo omówiliście dla tego organu np. ten nadzór nad biuletynem informacji publicznej. Często przywoływany tutaj Pan Prof. Jabłoński o tym pisywał już na początku, kiedy funkcjonowały BIP-y. Często BIP staje się nagle właściwie takim nie wiadomo czym, tam się zamieszcza albo wszystko albo nic. Ta forma, która jest obecnie, jest kiepska. Rzeczywiście są problemy związane z weryfikacją tego, co tam jest, że mogą być informacje nieprawdziwe, ale to nie jest moim zdaniem tak ważne zagadnienie, że potrzebny jest do tego nowy, drogi organ, jeszcze o specjalnej pozycji. Bo Państwo chcielibyście wzorować go na organie takim, jakim jest GIODO.



Pani Elżbieta Jarzęcka – Siwik: Dziękuję bardzo. Otóż, uzupełniając głos Pani Dr Szajdakowskiej, dotyczący tajemnicy kontrolerskiej, chciałabym wyjaśnić kilka spraw, o których Pani tutaj nam powiedziała. Po pierwsze ustawa o Najwyższej Izbie Kontroli zasadniczo różni się w kwestii udostępniania informacji publicznej od ustawy o finansach publicznych, bowiem ustawa o finansach publicznych wyłącza prawo do informacji, tak jak to wynika z wniosku pani prof. Lipowicz do Trybunału Konstytucyjnego. Ustawa o Najwyższej Izbie Kontroli takiego prawa nie wyłącza, wręcz nakazuje publikację, ale wyników kontroli. Art. 6 ust 1 pkt 4 lit a tiret 2 ustawy o dostępie informacji publicznej nakazuje publikowanie, czy upublicznianie, dokumentacji i wyników kontroli. Wszystkie wystąpienia pokontrolne i wszystkie informacje o wynikach kontroli, które sporządziła NIK, tak jak Pan Prezes Kwiatkowski powiedział są dostępne na stronie BIP-u. Natomiast, jeśli chodzi o kwestie dot. programu kontroli, otóż nowelizacja ustawy o NIK z 2010r. wprowadziła rzeczywiście ograniczenia w dostępie do tego dokumentu. Program kontroli jest tym dokumentem, który nie dotyczy wyników kontroli, tylko dotyczy samego przygotowania kontroli, czyli takiej kuchni kontrolerskiej, takiej instrukcji, co kontroler ma robić w jednostce kontrolowanej. Ustawa o dostępie do informacji publicznej umożliwia ograniczenie, zresztą Konstytucja również, umożliwia ograniczenie prawa do informacji i w tych granicach mieści się właśnie art. 35a ustawy o NIK, który wprowadza właśnie to ograniczenie udostępniania programu. Chciałabym tylko powiedzieć, że przepisy ustawy o NIK nie wyłączają prawa do informacji, bo pod pewnymi warunkami tajemnica kontrolerska może być uchylona.

Pani Prof. Anna Młynarska – Sobaczewska: Może w kwestiach, o które Pan Profesor pytał pozwolę sobie odpowiedzieć krótko na temat definicji informacji publicznej. Przypomnę, że w tej chwili definicja jest taka, że to jest informacja o sprawach publicznych. Zgadza się, że ona kompletnie nic nie wyjaśnia. Pan Profesor, jak rozumiem proponuje rozwiązanie, które można streścić tak: zostawmy tę definicję, bo już jest orzecznictwo, które to wyjaśnia, już nie warto tego zmieniać, bo to już jest kwestia dorobku praktyki, co z tym zrobić. No tak, tylko adresaci tej ustawy nie muszą znać tego dorobku, oni nie muszą zapoznawać się z całym orzecznictwem sądów administracyjnych, żeby się zorientować, co to jest informacja publiczna. Chodzi o to, aby też nieco instruktywny charakter miała definicja zawarta w akcie normatywnym. Jeżeli napiszemy, oderwiemy definicję od kryterium podmiotowego, czyli od tego, że tylko podmiot, który wytwarza te informacje może jej udzielić, zostawimy tylko kryteria funkcjonalne – zadanie publiczne i gospodarowanie mieniem oraz ten wymóg utrwalenia informacji i tak żeby można było wykazać jej posiadanie, to ja myślę, że to jednak uprości stosowanie tego przepisu. Ponadto proszę zwrócić uwagę, że to kryterium ustawowe w tej chwili o sprawach publicznych jest w ogóle poza kategoriami konstytucyjnymi, to może prowadzić do sytuacji, w której dojdzie do ograniczenia zakresu prawa do informacji poprzez to tajemnicze i mgliste kryterium „o sprawach publicznych” w oderwaniu od kryteriów konstytucyjnych.

Pani Dr Agnieszka Piskorz-Ryń: W ramach naszej ekspertyzy proponowaliśmy, żeby organ miał delegatury, tak jak obecnie działają delegatury GIODO. Drugie stwierdzenie. Jak mówił prof. Michała Kulesza – chodzi o to, kto wykonuje obecnie te zadania i ile one kosztują. Należy popatrzeć na działanie państwa i stwierdzić ile kosztuje nas obecnie orzekanie przez sądy administracyjne. Myślę, że dość dużo, biorąc pod uwagę liczbę spraw. Teraz kolejna sprawa, ile kosztuje propagowanie jawności życia publicznego i czy możemy to wyliczyć. Jest to pewna decyzja o tym, jak ma wyglądać wykonywanie zadań publicznych w tym zakresie. Zapraszam Państwa do zapoznania się z ekspertyzą.

Pan Dr Bogdan Fischer: Jeśli można jeszcze tylko jedno słowo odnośnie nowego organu. Ja też pozwolę sobie tutaj jeszcze jedno zdanie dodać ze względu na to, że z Panią Doktor Piskorz-Ryń nad tym organem pochyłaliśmy się półtora roku, tzn. badając w różnych krajach jak to wygląda. Badaliśmy rozwiązania francuskie, rozwiązania niemieckie w poszczególnych landach. Rozważaliśmy też, to czy może będzie lepsze połączenie z funkcją Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych. Tych rozwiązań jest naprawdę bardzo dużo. Na pewno koszty spowodują, że tego organu się nie powoła. Jestem o tym przekonany. Natomiast, jeśli chodzi o model teoretyczny, z naszych badań wyszło, że to jest najlepsze rozwiązanie. Co nie znaczy, że nie będzie innych badań, które stwierdzą coś innego, bazujących na innych danych.

Pan Dr Mateusz Błachucki: Nasza sesja była poświęcona nakreśleniu pewnych perspektyw związanych z regulacją dostępu do informacji publicznej i myślę, że się nam to udało. Po pierwsze usłyszeliśmy, od Pana Ministra Jassera, że dostrzega i wyciąga rękę do współpracy. My z naszej akademickiej strony niebawem zaproponujemy dalsze formy rozwiązań prawnych, mając nadzieję, że przełoży się to na rzeczywiste efekty. Pierwszy krok został zrobiony, została przedstawiona ekspertyza. Kolejnym krokiem będzie nasz opublikowany raport z grantu badawczego. Po drugie, został zidentyfikowany impuls zewnętrzny czyli konieczność dostosowywania do zmian wynikających z prawa europejskiego, który miejmy nadzieję, spowoduje intensyfikację prac w materii przede wszystkim ponowne wykorzystywania informacji sektora publicznego. Będzie to także bardzo dobra okazja, aby zastanowić się nad nową ustawą o dostępie do informacji publicznej. Ze swej strony serdecznie dziękuję wszystkim panelistom oraz dyskutantom za uczestnictwo w drugim panelu. Na zakończenie chciałbym jeszcze oddać głos Panu Doktorowi Grzegorzowi Sibidze, który podsumuje już naszą całą konferencję.

Pan Dr Grzegorz Sibiga: Proszę państwa, na zakończenie próba podsumowania dzisiejszej konferencji, w której warto odnieść się do kilku aspektów. Pierwszy aspekt odnosi się do uczestników naszego spotkania. Proszę zauważyć, że w dzisiejszej debacie zabierały głos osoby z różnych środowisk. Oprócz środowiska akade-



mickiego, środowisko sędziowskie, środowisko administracji publicznej, spora grupa prawników profesjonalnych oraz osób ze środowiska akademickiego, które łączą pracę akademicką z prowadzeniem praktyki. To nie była dyskusja toczona tylko w ramach środowiska akademickiego. Drugi kontekst związany jest z momentem, w którym odbywa się nasza konferencja. Wydaje mi się, że jesteśmy przed pewnym przesileniem, jeśli chodzi o tę problematykę. Ustawa obowiązuje już kilkanaście lat i widzimy pewne jej niedoskonałości. W związku z tym mamy pochodzące z różnych stron propozycję zmian w prawie. Oprócz tego złożono dwa wnioski do Trybunału Konstytucyjnego dotyczące niezgodności z Konstytucją ustaw regulujących dostęp do informacji publicznej. Szczególnie ważny jest wniosek złożony przez Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, który dotyczy nie tylko zagadnień materialnoprawnych, ale również kwestii procesowych, choćby powrotu do dyskusji na temat kognicji sądowej. Wyrok Trybunału może okazać się przełomowy. Wreszcie trzeci aspekt dotyczy nowych wyzwań związanych z omawianą problematyką, do których ja zaliczam przede wszystkim ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego. Nie chodzi tutaj jedynie o zmiany w prawie krajowym, które nas czekają w związku z nowelizacją unijnej dyrektywy re-use. Potrzebujemy nowego podejścia do kwestii korzystania z publicznych zasobów informacyjnych, co otwórzemy przed społeczeństwem i gospodarką zupełnie nowe perspektywy.

Na zakończenie, pozwolę sobie na ocenę, że dzisiejsza dyskusja, przynajmniej z perspektywy współorganizatora – Instytutu Nauk Prawnych PAN – była niezwykle cenna, bo pokazała różne punkty widzenia i różne nurty w podejściu do problematyki dostępu do informacji publicznej i jego ograniczeń. Dziękuję zarówno prelegentom, jak i osobom, które wzięły udział w dyskusji. Ich opinie pokazały cały wachlarz różnych poglądów. I ostatnia refleksja, a jednocześnie prośba z mojej strony. W dyskusji pamiętajmy, i tu nawiązuję do poglądów zmarłej ś.p. Prof. Teresy Górzyńskiej, że powinniśmy zawsze uwzględniać pewne aksjomaty. W demokratycznym państwie prawnym jednym z nich jest jawność sprawowania władzy i prawo każdego do informacji w tym zakresie.

Chciałbym jeszcze oddać głos Pani prof. Irenie Lipowicz, nie tylko współorganizatorowi konferencji, ale osobie, która była współinicjatorem i dobrą duszą dzisiejszego spotkania.

Pani Prof. Irena Lipowicz: Chcę jeszcze dodać, że nie jestem zwolennikiem ekspozytur, ponieważ odbudowywanie terenowych, wyodrębnionych jednostek administracji specjalnej jest skutkiem niezreformowania administracji centralnej. Jeżeli zostanie powołany organ do spraw informacji, ja się temu nie sprzeciwię. Natomiast proszę bardzo bez ekspozytur terenowych, bo to nam psuje reformę administracji. Natomiast, jeżeli chodzi o programy kontroli, to oczywiście mamy konflikt wartości. W BRPO mam program kontroli, który nie jest informacją publiczną do tego stopnia, że nawet kierowca jadący na kontrolę zakładu karnego dowiaduje się gdzie jedzie dopiero w momencie wyjazdu, ponieważ chcemy kontrolować zakłady kar-



ne, domy pomocy społecznej, zakłady psychiatryczne z mocy konwencji OPCAT, bez uprzedzenia. Nie bądźmy idealistami, czasami wystąpi zderzenie wartości.

Kończąc tę konferencję chciałam bardzo podziękować Polskiej Akademii Nauk, organizatorom oraz Państwu. Fantastyczna, żywa, ciekawa dyskusja, świetna przed tym momentem przesilenia. Bardzo Państwu dziękuję za udział.

Bibliografia

B. Adamiak, J. Borkowski, glosa do wyroku NSA z dnia 28 lipca 1992 r. III SA 1154/92, (OSP nr 4 z 1994 r. 4 poz. 70).

D. Adamski, O ochronie danych w telekomunikacji, „Prawo Mediów Elektronicznych” 2007, nr 6, Dodatek do Monitora Prawniczego 2007, nr 4.

D. Adamski, Prawo do informacji o działaniach władz publicznych w Unii Europejskiej, Warszawa 2011.

T. R. Aleksandrowicz, Komentarz do ustawy o dostępie do informacji publicznej, Warszawa 2008, s. 93-94.

B. Banaszak, Konstytucja RP, Komentarz, Warszawa 2012.

J. Barta, P. Fajgielski, R. Markiewicz, Ochrona danych osobowych. Komentarz, Kraków 2007.

M. Bernaczyk, Obowiązek bezwziostkowego udostępniania informacji publicznej, Warszawa 2008.

M. Bernaczyk, Ponowne wykorzystanie informacji sektora publicznego. Zarys instytucji, Wrocławskie Studia Sądowe. Kwartalnik, 2012 nr 4.

I. Bernatek-Zagula, Prawna ochrona dóbr kultury – problemy terminologiczne, Przegląd Prawa Konstytucyjnego 2012 nr 4.

S. Biernat, Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna, Warszawa-Kraków 1994.

P. Birkinshaw, Freedom of information and Openness: Fundamental Human Rights?, Administrative Law Review, 177, 2006.

A. Błaś, Formy działania administracji w warunkach prywatyzacji zadań publicznych, [w:] Administracja i prawo administracyjne u progu trzeciego tysiąclecia, Łódź 2000.

A. Błaś, Prawo administracyjne wobec przemian we współczesnym państwie prawnym, [w:] Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego, J. Boć i A. Chajbówicz (red.), Kolonia Limited 2009, s. 37.

A. Błaś, Prywatyzacja zadań samorządu terytorialnego, [w:] Studia nad samorządem terytorialnym, A. Błaś, (red.), Wrocław 2002.

J. Chlebny (red.), Prawo o cudzoziemcach, komentarz, Warszawa 2006.

J. Chlebny, Udostępnianie stronie akt sprawy administracyjnej a prawo do sądu, Zezsyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego, 2008, nr 3.

M. Chmaj, M. Bidziński, P. Szustakiewicz, Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz, Warszawa 2010.

P. Chmielnicki (red.), Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, Warszawa 2013.

C. Corbin, EC Communication on the PSI re-use Directive: PSI re-use stakeholder reaction, European Public Sector Information Platform Topic Report No.2009/03,

D. Curtin, Executive Power of the European, Oxford-Nowy York 2009.

S. Czarnow, Zadania samorządu rolniczego i ich finansowanie, „Samorząd Terytorialny” 2006, nr 7-8.

S. Czarnow, Prawo do informacji publicznej w Polsce – propozycje zmian, „Kontrola Państwowa”, 2007, nr 3.

R. Davies, Economic and social impact of the public domain: EU cultural institutions and the PSI Directive, dostępny pod adresem <http://ec.europa.eu>. (data pobrania 10.02.2014).

M. Dekkers, F. Polman, R. te Velde, M. de Vries, *Measuring European Public Sector Information Resources, Final Report of Study on Exploitation of public sector information – benchmarking of EU framework conditions. Executive summary, 2006, s. 15;* dostępny w internecie pod adresem: http://ec.europa.eu/information_society/policy/psi/docs/pdfs/mepsir/executive_summary.pdf.

N. Diamandouros, *Openness and Access to Documents, European State Aid Law Quarterly*2008, nr 4.

D. Dietrich, J. Pekel, *Open Data in Cultural Heritage Institutions, European Public Sector Information Platform Topic Report No.2012/04.*

B. Dolnicki, R. Cybulska, *Realizacja zasady jawności i dostępu do informacji publicznej w samorządzie terytorialnym, (w:) Korupcja i antykorupcja – wybrane zagadnienia, J. Kosiński, K. Krak (red.), Szczytno 2011.*

P. Fajgielski (red.), *Ochrona danych osobowych w Polsce z perspektywy dziesięciolecia, Lublin 2008*

P. Fajgielski, A. Młynarska-Sobaczewska, A. Piskorz-Ryń, G. Sibiga, *Ekspertyza prawna sporządzona przez Instytut Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk nt.: Rozwiązania mogące stanowić podstawę do zmian przepisów regulujących zasady dostępu do informacji publicznej i jej ponownego wykorzystywania.*

K. Felchner, *Re-use utworu (bazy danych), „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego”, Prace z prawa własności intelektualnej, 2013, z. 119.*

B. Fischer, W. Świerczyńska-Głównia, *Dostęp do informacji ustawowo chronionych, zarządzanie informacją, Kraków 2006*

B. Fischer, A. Piskorz-Ryń, *Organ do spraw dostępu do informacji o charakterze publicznym (w:) G. Sibiga (red.), Podstawowe problemy prawa do informacji w świetle prawa i standardów międzynarodowych, europejskich i wybranych państw Unii Europejskiej, Warszawa 2014.*

B. Fischer, *Transgraniczność prawa administracyjnego na przykładzie regulacji przekazywania danych osobowych z Polski do państw trzecich, Warszawa 2010.*

T. Gardocka (red.), *Obywatelskie prawo do informacji, Warszawa 2008.*

L. Garlicki (red.), *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, Warszawa 2011.*

T. Górzyńska, *Prawo do informacji i zasada jawności administracyjnej, Kraków 1999.*

T. Górzyńska, M. Maciejewski, *Prawna regulacja ponownego wykorzystania informacji publicznych, [w:] Główne problemy prawa do informacji w świetle standardów międzynarodowych, europejskich i wybranych państw Unii Europejskiej, G. Sibiga (red.), Warszawa 2014.*

J. Grajewski, L. Paprzycki, S. Steinborn, *Kodeks postępowania karnego. Komentarz, Warszawa 2010.*

T. Grzegorzczak, *Kodeks postępowania karnego. Komentarz, Warszawa 2006.*

R. Hauser, Z. Niewiadomski (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz z odniesieniami do ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa, Warszawa 2011, s. 5.*

K. Henderson, V. Autheman, S. Elena, L. Daza, C. Hinojosa, *Judicial Transparency Checklist Key Transparency Issues and Indicators to Promote Judicial Independence and Accountability Reforms, IFES 2003.*

S. Hoc, *Problem stosowania wobec sędziów ustawy o ochronie informacji niejawnych, PiP 2000, nr 5.*



- S. Hoc, Ustawa o ochronie informacji niejawnych. Komentarz, Warszawa 2010.
- P. Hofmański, E. Sadzik, K. Zgryzek, Kodeks postępowania karnego. Komentarz, (red.) P. Hofmański, Warszawa 2007, T. I.
- H. Izdebski, M. Kulesza, Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne, Warszawa 1998.
- H. Izdebski, Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, Komentarz (w:) H. Izdebski (red.) Dostęp do informacji publicznej. Wdrażanie ustawy, Warszawa 2001.
- M. Jabłoński, K. Wygoda, Dostęp do informacji i jego granice, Wrocław 2002.
- M. Jabłoński, Udostępnienie informacji publicznej w formie wglądu do dokumentu, Wrocław 2013.
- K. Janssen, J. Dumortier, Towards a European Framework for the Re-use of Public Sector Information: a Long and Winding Road, International Journal of Law and Information Technology 2003 t. 11 nr 2.
- W. Jasiński, Jawność zewnętrzna posiedzeń sądowych w polskim procesie karnym, „Państwo i Prawo” 2009, nr 9.
- M. Jaśkowska, Dostęp do informacji publicznych w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego, Toruń 2002.
- M. Jaśkowska, Dostęp do informacji publicznej w świetle orzecznictwa sądowniczo-administracyjnego, uwagi na tle nowelizacji ustawy o dostępie do informacji publicznej, [w:] Główne problemy prawa do informacji w świetle standardów międzynarodowych, europejskich i wybranych państw Unii Europejskiej pod red. G. Sibigi, Warszawa 2014.
- M. Jaśkowska, Jakość i spójność rozwiązań prawnych w świetle nowelizacji ustawy o dostępie do informacji publicznej [w:] Jakość prawa administracyjnego, D. Kijowski, A. Miruć, A. Suwałko-Karetko (red.), Warszawa 2012.
- M. Jaśkowska, Pojęcie informacji publicznej i jej rodzaje, Kwartalnik Prawa Publicznego 2012, nr 3.
- M. Jaśkowska, A. Wróbel, Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego (system informacji prawniczej LEX).
- E. Jarzęcka-Siwik, Ograniczenia dostępu do informacji publicznej o przebiegu postępowania karnego, „Prokuratura i Prawo” 2005, z. 3.
- E. Jarzęcka-Siwik, Prawo do informacji i jego ograniczenia w porządku prawnym Unii Europejskiej, KP 2004, nr 3.
- I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz, Warszawa 2012.
- M. Karcz-Kaczmarek, Nabywanie uprawnień zawodowych, (w:) Prawo administracyjne materialne, Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, M. Stahl (red.), Warszawa 2014.
- M. Kłaczyński, S. Szuster, Dostęp do informacji publicznej. Komentarz, LEX nr 8271.
- H. Knysiak-Molczyk, Granice prawa do informacji w postępowaniu administracyjnym i sądowniczo-administracyjnym, Warszawa 2013.
- H. Knysiak-Molczyk, Prawo do informacji w postępowaniu administracyjnym, sądowniczo-administracyjnym oraz w ustawie o dostępie do informacji publicznej, PPP 2010 nr 3.
- T. Kocowski, Organizacje przedsiębiorców a związki zawodowe, [w:] Administracyjne prawo gospodarcze, A. Borkowski, A. Chełmoński, M. Gruziński, K. Kiczka, L. Kieres, T. Kocowski, Wrocław 2003.
- C. Kosikowski, Publiczne prawo gospodarcze Polski i Unii Europejskiej, Warszawa 2005.

T. Koellner, Prawo autorskie a dostęp do informacji publicznej, „Kwartalnik Prawa Prywatnego”, 2012, z. 3.

R. Koper, Jawność rozprawy głównej a ochrona prawa do prywatności w procesie karnym, Warszawa 2010.

A. Kosińska, Szczególny charakter praw kulturalnych i ich miejsce w Konstytucji RP- próba charakterystyki i klasyfikacji, Przegląd Prawa Konstytucyjnego 2013, nr 3.

M. Kulesza, Samorządność gospodarcza w strategii rozwoju regionalnego, „Nowe Życie Gospodarcze” 1998, nr 11.

G. Łaszczycza, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, T. I, Kraków 2005.

R. Michalska- Badziak, Inne podmioty administrujące – agencje, przedsiębiorstwa, fundacje, organizacje społeczne, [w:] Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwi, Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl (red.), Warszawa 2004.

A. Młynarska-Sobaczewska, Prawo do kultury w katalogu praw człowieka, Przegląd Prawa Konstytucyjnego 2013, nr 3.

Z. Niewiadomski, Planowanie przestrzenne. Zarys systemu, Warszawa 2003.

Z. Niewiadomski, Pojęcie administracji publicznej, [w:] System Prawa Administracyjnego, T. 1, Warszawa 2010.

M. Niezgódka-Medek, Pozycja ustrojowa Najwyższej Izby Kontroli – nowelizacja ustawy o NIK z 2010 r., „Kontrola Państwowa” 2013, nr 3.

E. Olejniczak-Szałowska, Członkostwo wspólnoty samorządowej, ST 1996, nr 5, s. 9 i n.

E. Olejniczak-Szałowska, Ustawowe podstawy prawa obywatela o informacji o działalności organów samorządu terytorialnego, ST 1995, nr 4.

H. H. Jr. Perritt, Z. Rustad, Freedom of Information Spreads to Europe, Government Information Quarterly, 2000 t. 17, nr 4.

A. Piskorz-Ryń, Nadużywanie prawa do informacji publicznej – uwagi de lege lata i de lege ferenda, „Kontrola Państwowa” 2008, nr 6.

A. Piskorz-Ryń, Ochrona administracyjna prawa do informacji o charakterze publicznym, RPEiS 2007, z. 4.

A. Piskorz-Ryń, Opłaty za udostępnianie informacji publicznej do ponownego wykorzystania, Kwartalnik Prawa Publicznego 2012, nr 3.

A. Piskorz-Ryń, , Regulacja prawa dostępu do informacji publicznej – uwagi de lege ferenda [w:] Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego pod red. J. Bocia i A. Chajbowicza, Kolonia Limited 2009.

A. Piskorz-Ryń, Zasady ponownego wykorzystywania informacji publicznej będącej utworem w rozumieniu ustawy z 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego 2014, nr 1.

P. Rączka, Nadzór nad samorządem zawodowym, Toruń 1999, s. 57; K. Wojtczak, Pojęcie wolnego zawodu w świetle prawa, „Studia Prawnicze” 1997, z. 3-4.

L. F. Ramos Simon, R. Arquero Aviles, F. del Valle Gastaminza, Reuse of documental heritage: threat or opportunity? 13th IFLA Interlending and Document Supply Conference Beijing, China. October 16-18, 2013 (dostępne pod adresem <http://ilds2013.calis.edu.cn/wp-content/uploads/2013/10/documental-heritage-CoboRamosArqueroValle.pdf>, data pobrania 10.02-14).

A. Sarota, Granice dostępności informacji publicznej w Konstytucji RP i ustawie, „Kontrola Państwowa” 2012, nr 6.



- G. Sibiga, *Komplementarność czy kolizja? Prawna ochrona danych osobowych a dostęp do informacji publicznej oraz informacji o środowisku i jego ochronie*, (w:) P.Fajgielski (red.), *Ochrona danych osobowych w Polsce z perspektywy dziesięciolecia*, Lublin 2008.
- G. Sibiga, *Dostęp do informacji publicznej a prawa do prywatności jednostki i ochrony jej danych osobowych*, „*Samorząd Terytorialny*” 2003, nr 11.
- P. Sitniewski, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Wrocław 2011, s. 14.
- J. Smarż, *Konstytucyjne uwarunkowania tworzenia samorządów zawodowych*, „*Studia Prawnicze*” 2013/3/5-40, Lex nr 189807/1.
- W. Sokolewicz, *Konstytucja RP, Komentarz*, Warszawa 2003.
- M. Stahl, *Zakres stosowania kodeksu postępowania administracyjnego w postępowaniach prowadzonych na podstawie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji*, „*Przegląd Prawa Egzekucyjnego*” 2007, nr 10-11.
- I. Stankowska, *Ustawa o ochronie informacji niejawnych. Komentarz*, Warszawa 2011.
- K. Strzyczkowski, *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2011.
- G. Szpor (red. serii), *Jawność i jej ograniczenia*, t. II-IV.
- A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławewski, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2012.
- T. Szewc, *Ochrona informacji niejawnych. Komentarz*, Warszawa 2006.
- M. A. Waligórski, *Izby samorządu gospodarczego*, (w:) *Prawo administracyjne ustrojowe. Podmioty administracji publicznej*, J. Stelmasiak, J. Szreniawski (red.), Bydgoszcz-Lublin 2002.
- W. R. Wiewiórowski, *Ponowne przetwarzanie informacji publicznej zawierającej dane osobowe*, [w:] *Główne problemy prawa do informacji w świetle standardów międzynarodowych, europejskich i wybranych państw Unii Europejskiej* pod red. G. Sibigi, Warszawa 2014.
- P. Wiliński, *Odmowa dostępu do akt sprawy w postępowaniu przygotowawczym*, *Prokuratura i Prawo* 2006, nr 11.
- T. Woś (red.), *Postępowanie sądownoadministracyjne*, Warszawa 2010.
- L. Zacharko, *Prywatyzacja zadań publicznych gminy. Studium administracyjnoprawne*, Katowice 2000.
- M. Zaremba, *Prawo dostępu do informacji publicznej. Zagadnienia praktyczne*, Warszawa 2009.
- M. Zdyb, *Działalność gospodarcza i publiczne prawo gospodarcze*, Zakamycze 2001.
- J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2008.

