

Publikację do druku przygotowano w
Kancelarii Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego

© Copyright by Naczelny Sąd Administracyjny
Warszawa 2008

ISBN 83-923258-8-5

Druk i oprawa: Drukarnia GRAF, Pruszków

SPIS TREŚCI

OTWARCIE KONFERENCJI

Wystąpienie doc. dr hab. Ireny Rzeplińskiej <i>wicedyrektora Instytutu Nauk Prawnych PAN</i>	5
Wystąpienie doc. dr hab. Teresy Górzyńskiej <i>kierownika Zespołu Prawa Administracyjnego w Instytucie Nauk Prawnych PAN</i>	6

REFERATY

Dr Janusz Kochanowski

Rzecznik Praw Obywatelskich

Dostęp do informacji publicznej jako gwarancja realizacji praw człowieka i obywatela	11
--	----

Prof. Janusz Trzcіński

Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego

Sądownictwo administracyjne gwarantem konstytucyjnego prawa dostępu do informacji publicznej	22
--	----

Dr Grzegorz Sibiga

Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości i Zarządzania im. L. Koźmińskiego w Warszawie

Prawne formy działania podmiotów udostępniających informację publiczną na żądanie indywidualne	30
--	----

Dr Mariusz Jabłoński

*Uniwersytet Wrocławski, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii,
Katedra Prawa Konstytucyjnego*

Weryfikacja faktu posiadania informacji publicznej przez podmiot zobowiązany	51
--	----

Dr Andrzej Malanowski

*Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich,
Zespół Prawa Konstytucyjnego i Międzynarodowego*

Informacja Publiczna w świetle praktyki Rzecznika Praw Obywatelskich	67
--	----

Sędzia Janusz Drachal

Naczelny Sąd Administracyjny, Wydział Informacji Sądowej

Dostęp do informacji publicznej w praktyce wydziałów informacji sądowej sądów administracyjnych	79
---	----

Dr Krzysztof Wygoda

*Uniwersytet Wrocławski, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii,
Katedra Prawa Konstytucyjnego*

Informacje w mediach dotyczące osób pełniących funkcje publiczne 94

DYSKUSJA

Dr Tomasz Aleksandrowicz

Wyższa Szkoła Humanistyczna im. A.Gieysztoro w Pułtusku 117

Prof. Jerzy Świątkiewicz

Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich 118

Mgr Piotr Wąglowski

Internet Society Poland 120

Dr Elżbieta Jarzęcka-Siwik

Najwyższa Izba Kontroli 123

Mgr Michał Bernaczyk

Uniwersytet Wrocławski 124

Dr Agnieszka Piskorz-Ryń

Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie 127

Prof. Małgorzata Jaśkowska

Naczelný Sąd Administracyjny Wydział Informacji Sądowej 127

Mgr Michał Folchołc

Naczelný Sąd Administracyjny Wydział Informacji Sądowej 131

PODSUMOWANIE

Doc. dr hab. Teresa Górzńska 135

OTWARCIE KONFERENCJI

Wystąpienie

doc. dr hab. IRENY RZEPLIŃSKIEJ

wicedyrektora Instytutu Nauk Prawnych PAN

Witam wszystkich przybyłych do Instytutu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk, a szczególnie współorganizatorów konferencji: Pana Doktora Janusza Kochanowskiego Rzecznika Praw Obywatelskich i Pana Profesora Janusza Trzczińskiego – Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Bardzo dobrze się stało, że konferencja odbywa się w niezależnym środowisku naukowym, w Instytucie Nauk Prawnych PAN, ponieważ problematyka badań nad prawem do informacji ma tu długą tradycję – jeszcze z dawnej przeszłości, kiedy Zespół Prawa Administracyjnego był kierowany przez profesora Janusza Łętowskiego. W sposób szczególny witam Panią Profesor Teresę Górzyńską – kierownika Zespołu Prawa Administracyjnego, która jest jednym ze współorganizatorów i pomysłodawcą tej konferencji.

Tytuł spotkania: „Dostęp do informacji publicznej”, a jeszcze bardziej podtytuł: „Rozwój czy stagnacja?” wzbudził moje zainteresowanie, uważam bowiem, że oddaje aktualny i dyskusyjny charakter wszystkiego tego, co rozumiemy przez pojęcie: dostęp do informacji publicznej czy prawo do dostępu do informacji publicznej. Powszechnie znane jest powiedzenie, że nie ma dobrego państwa bez dobrej administracji i nie ma dobrej administracji bez jej przejrzystości, ale z ową przejrzystością bywa już bardzo różnie. Karta Praw Podstawowych formułuje prawo do dobrej administracji, które zawiera w sobie wszystko to, co określamy mianem przejrzystości administracji i co rozumiemy przez to pojęcie. Ale czy obecnie nie jesteśmy przypadkiem dalej od realizacji tego prawa, czy nie dostrzegamy pewnych wyraźnych problemów i trudności. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej

stanowi prawo do informacji o działalności organów publicznych. Współcześnie w Polsce obserwujemy jednak czasami, jak owe organy władzy, w tym również organy samorządu terytorialnego bronią się przed pełną informacją o swojej działalności. Nie jest to, jak sygnalizują doniesienia prasowe, problem obserwowany tylko w Polsce, to również problem starych krajów Unii Europejskiej, w których – wydawałoby się – owo prawo do jawności działalności administracji powinno być bardziej ugruntowane. Sądzę, że te zagadnienia będą przedmiotem naszych dyskusji skupiających się m.in. wokół kwestii zaznaczonej w podtytule: „Rozwój czy stagnacja?” dostępu do informacji publicznej.

Witam zatem państwa jeszcze raz i przekazuję prowadzenie konferencji Pani Profesor Teresie Górzyńskiej.

*

Wystąpienie
doc. dr hab. TERESY GÓRZYŃSKIEJ
kierownika Zespołu Prawa Administracyjnego
w Instytucie Nauk Prawnych PAN

Dziękuję uprzejmie Pani Dyrektor, doc. dr hab. Irenie Rzeplińskiej za przywitanie gości i życzenia udanej konferencji. Ja także chciałabym wszystkich przybyłych bardzo serdecznie przywitać i podziękować za przyjęcie naszego zaproszenia. Cieszę się, że widzę wśród uczestników wiele znajomych twarzy, ale jestem też rada widząc te, których nie znam, znaczy to bowiem, że przybywa zainteresowanych dostępem do informacji publicznej.

Chciałabym szczególnie podziękować panom: Profesorowi Januszowi Trzcinińskiemu – Prezesowi Naczelnego Sądu Administracyjnego i Doktorowi Januszowi Kochanowskiemu – Rzecznikowi Praw Obywatelskich, którzy zechcieli przyjąć zaproszenie do pełnienia podwójnej roli: współorganizatorów i referentów. Ich dobra wola i zgoda pozwoliły na dojsście do skutku dzisiejszego spotkania. Dziękuję im za to gorąco, zależało mi bowiem na konfrontacji poglądów przedstawicieli środowiska naukowego, wśród

których przybywa autorów piszących o prawie do informacji publicznej, z orzecznictwem Naczelnego Sądu Administracyjnego, któremu prawo do informacji w Polsce tak wiele zawdzięcza, oraz z doświadczeniami Rzecznika Praw Obywatelskich, w którego działalności problem dostępu do informacji od lat ma swoje znaczące miejsce.

Wymiana zdań pomiędzy przedstawicielami wymienionych środowisk może istotnie wzbogacić wiedzę o realizacji tego prawa i prowadzić do rzeczowych wniosków i inicjatyw zmierzających do jego rozwoju.

Witam także przedstawicieli Naczelnego Sądu Administracyjnego i Rzecznika Praw Obywatelskich, którzy także występują w podwójnej roli, współorganizatorów i referentów: Pana Sędziego Janusza Drachala – przewodniczącego Wydziału Informacji Sądowej w NSA i Pana Doktora Andrzeja Malanowskiego – dyrektora Zespołu Prawa Konstytucyjnego i Międzynarodowego w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich. Witam i przedstawiam zarazem naszych pozostałych referentów, czyli panów: Doktora Mariusza Jabłońskiego z Uniwersytetu Wrocławskiego z Wydziału Prawa, Ekonomii i Administracji i Doktora Krzysztofa Wygodę z tego samego Wydziału oraz Doktora Grzegorza Sibigę z Katedry Nauk Prawnych i Administracji w Wyższej Szkole Przedsiębiorczości i Zarządzania im. Leona Koźmińskiego w Warszawie.

Chciałabym powiedzieć kilka słów o pomysle konferencji. Powstał on w Zespole Prawa Administracyjnego w Instytucie Nauk Prawnych PAN. To nasza pierwsza tak duża i ważna inicjatywa. Zespół niedawno powstał ponownie. Od początku lat 70-ych działał, z dużym powodzeniem, pod kierownictwem pana prof. Janusza Łętowskiego, Zespół o tej samej nazwie. Aktywność naukową i organizacyjną pana prof. Łętowskiego wiele osób obecnych dzisiaj doskonale pamięta. Następnie Zespół ten został połączony z Zespołem Prawa Konstytucyjnego i z Zespołem Rad Narodowych w Zespół Prawa Publicznego i Badań Europejskich, który funkcjonuje do dzisiaj w Instytucie pod kierownictwem pana prof. Jana Wawrzyniaka. Niedawno zapadła jednak decyzja: badania z zakresu prawa administracyjnego i badania nad prawem administracyjnym w Instytucie Nauk Prawnych PAN powinny rozwijać się odrębnie i bardziej dynamicznie. W związku z tym witam Państwa w imieniu Zespołu Prawa Administracyjnego Instytut Nauk Prawnych PAN.

Tytuł konferencji: „Dostęp do informacji publicznej – rozwój czy stagnacja?” wydał nam się ciekawy i obecnie bardzo aktualny. To przecież

temat ważny w skali międzynarodowej, państwowej i regionalnej, ważny dla życia publicznego i dla każdego z nas z osobna. Istotny chyba w każdej dziedzinie życia. Prawo do informacji i zasada jawności to instrumenty, które nie zawsze są bezpieczne i nie zawsze łatwe w użyciu. Niemniej jednak ich korzyści nie da się przecenić ze względu na liczne funkcje, jakie to prawo i ta zasada pełnią. Wymienić można chociażby funkcje: poznawczą, edukacyjną, komunikacyjną, mediacyjną, ochronną, kontrolną. To one umożliwiają świadomy udział w rozstrzyganiu spraw, w podejmowaniu decyzji i w ocenie działania władz publicznych. Wydaje się to wprawdzie oczywiste, ale dobrze przypomnieć również, że prawo do informacji i zasada jawności są warunkami porozumienia, współpracy i rozwoju.

Trudno być specjalistą w dziedzinie prawa do informacji, ponieważ to dziedzina bardzo obszerna. W jej ramach można mówić o podstawowym prawie człowieka do informacji, także jako o warunku urzeczywistnienia innych podstawowych praw. Można mówić o podmiotowym prawie konstytucyjnym, o prawie do domagania się, do poszukiwania, do otrzymywania i do rozpowszechniania informacji. Można mówić o obowiązku władz publicznych do informowania społeczeństwa różnymi środkami i metodami, z własnej inicjatywy i na wniosek zainteresowanego. Można także mówić o jawności proceduralnej, o dostępie do dokumentów publicznych (urzędowych, administracyjnych, zależnie od tego, jak określi je ustawodawca), o kwestii zamkniętych lub otwartych obrad organów ustawodawczych, wykonawczych i sądowych, o środkach społecznego przekazu, o jawności finansów, o jasności samego prawa i o ograniczeniach prawa do informacji. Wymieniam tylko niektóre zagadnienia z dziedziny, o której będziemy dzisiaj mówić. Oczywiście w czasie naszego spotkania nie będziemy w stanie wyczerpać tych wszystkich tematów i przecież nie o to nam chodzi. Posłuchajmy referentów, a następnie głosów w dyskusji i spróbujmy zastanowić się: czy w Polsce, w której Konstytucja uznaje i określa prawo do informacji publicznej, w której ustawa o dostępie do informacji publicznej określa niektóre zasady dostępu do niej, w której wiele innych ustaw reguluje te problemy, można uznać, że istniejąca podstawa prawna jest wystarczająca, aby stwierdzić, że prawo to działa, jest znane, uświadamiane i rozwija się, czy przeciwnie – popada w stagnację. A może inaczej. Może według jednych się rozwija, według innych nie, może w jednych dziedzinach ma się dobrze, w innych gorzej. Liczę bardzo na to, że

dojdziemy do rzeczowych i ciekawych wniosków: co trzeba zmienić, co wymaga szybkiej interwencji.

Dość już powitań i wstępów. Czas poprosić naszych referentów o przedstawienie swoich wystąpień.

REFERATY

Dr JANUSZ KOCHANOWSKI
Rzecznik Praw Obywatelskich

Dostęp do informacji publicznej jako gwarancja realizacji praw człowieka i obywatela

We współczesnym świecie prawo do informacji stało się trwałym elementem życia codziennego, posiadającym wartość społeczną i, nie da się ukryć, także ekonomiczną. Rewolucja technologiczna stwarza obywatelom nowe możliwości dostępu do informacji, które wymagają obudowy prawnej i stałego monitorowania jej użyteczności pod kątem wolności i praw człowieka.

W Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. normy traktujące o prawie do informacji zostały zawarte w rozdziale II obejmującym „Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela” i występują w czterech artykułach:

- art. 54 ust. 1 – dotyczącym wolności pozyskiwania i rozpowszechniania informacji,
- art. 51 ust. 3 – dotyczącym prawa dostępu każdego do dotyczących go urzędowych dokumentów i danych osobowych,
- art. 61 – dotyczącym prawa uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne,
- art. 74 ust. 3 dotyczącym prawa do informacji o stanie i ochronie środowiska.

Niejednorodna terminologia zastosowana przez ustrojodawcę w pierwszej kolejności może nasuwać pytanie, czy wolność informacji ustanowio-

na w art. 54 oraz prawo do informacji w art. 61, 74 i 51 ust. 3 Konstytucji należy traktować synonimicznie, czy są to osobne kategorie, czy też może prawo do informacji publicznej, prawo do informacji o środowisku oraz prawo dostępu do zbiorów danych są podkategoriami szeroko rozumianej wolności informacji.

K. Tarnacka wyjaśnia, że zasadność podziału na prawo do informacji i wolność informacji może być potwierdzona tylko w razie istnienia jakiejś realnej potrzeby wydzielenia osobnych kategorii, na gruncie bowiem języka naturalnego niemożliwe są do uzyskania ściśle określone definicje owych pojęć. Przychyłam się do poglądu, że, mimo iż wolność i prawo są różnie definiowane w doktrynie prawa, najbardziej uzasadnione wydaje się odróżnianie obu tych pojęć. „Za takim ujęciem przemawia okoliczność, iż w rozdziale II Konstytucji RP, a także w obrębie poszczególnych podrozdziałów dokonano *expressis verbis* wyodrębnienia wolności oraz praw człowieka i obywatela. Z przedstawionym punktem widzenia koresponduje podział praw jednostki na uprawnienia i wolności. Te pierwsze dotyczą roszczeń jednostki wysuwanych pod adresem innych ludzi oraz państwa, zaś «prawa» rozumiane jako wolności odnoszą się do własnych czynów podmiotu, które nie są zakazane ani nakazane przez prawo. Prawa rozumiane jako wolności w większości przypadków są reglamentowane prawnie, co polega na ustanowieniu przez ustawodawcę ograniczeń w realizacji tych wolności, po to by zagwarantować równą możliwość korzystania z nich przez wszystkich (...) oraz uniemożliwić szkodenie innym. Tak więc, wolność pozyskiwania i rozpowszechniania informacji (art. 54 ust. 1 Konstytucji RP) polega na braku ingerencji ze strony państwa w sferę wymiany i przepływu informacji (z wyjątkami przewidzianymi w ustawach), zaś prawo do informacji publicznej i prawo do informacji o środowisku to wzorzec możliwego postępowania. Szeroko rozumiane prawa człowieka odpowiadają różnym typom złożonych sytuacji prawnych, dlatego też zakwalifikowanie do grupy praw-uprawnień lub grupy praw-wolności nie oznacza, że prawo rozumiane jako uprawnienie nie zawiera pewnych cech właściwych dla prawa wolnościowego i odwrotnie. Jednak w strukturze danego prawa jeden z elementów składowych wysuwa się na pierwszy plan (z uwagi na swoje znaczenie dla ochrony określonej wartości, znajdującej się u podstaw tego prawa), natomiast pozostałe elementy pełnią rolę służebną. Mimo rozgraniczenia pojęć wolności informacji oraz prawa do informacji, cechą wolności informacji jest nie tylko powstrzymanie się od ich naruszenia, ale i działanie pozytywne organów publicznych zmie-

rzające do stworzenia warunków umożliwiających korzystanie z wolności informacji. Atrybutem zaś prawa do informacji publicznej jest pozytywne działanie władz publicznych polegające na ich udostępnianiu. A także powstrzymanie się od działań zmierzających do ograniczenia prawa do informacji”¹.

Korelatem prawa do informacji – jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu do orzeczenia K 17/05 – jest spoczywający w pierwszej kolejności na organach władzy publicznej obowiązek udzielania obywatelom określonych informacji o działalności instytucji. Obowiązek ten polega nie tyle na dostępności określonych informacji dla odbiorcy, ale przynajmniej co do zasady oznacza konieczność aktywnego działania ze strony organu udzielającego informacji. Polega ono na dostarczeniu osobie zainteresowanej, na jej żądanie, pewnego zakresu informacji. Informacja powinna być związana z działalnością publiczną. Wyrażone w art. 61 Konstytucji prawo do informacji zawiera w swej treści uprawnienie do żądania informacji o funkcjonowaniu instytucji publicznych, przede wszystkim zaś instytucji władzy publicznej. Chodzi np. o informacje dotyczące istniejących w ramach danej instytucji procedur i wyznaczanych zadań, o proces ich realizacji, oraz inwestycje czy organizowane przetargi.

W dniu 19 kwietnia 2001 r. w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich odbyło się sympozjum, zakończone przyjęciem deklaracji, sygnowanej również przez Centrum im. Adama Smitha, Stowarzyszenie Dziennikarzy Polskich i Redakcję dziennika „Rzeczpospolita”, dotyczące współpracy wspierającej działania zmierzające do szybkiego uchwalenia ustawy o dostępie do informacji publicznej.

W deklaracji tej podkreślono między innymi, że „należy uznać sytuację za nienormalną, gdy istnieje ustawa o informacjach niejawnych, określająca zatem wyjątki od reguły, podczas gdy sama reguła, tj. wolny dostęp do informacji publicznej, wciąż jest pozostawiona arbitralnym i subiektywnym decyzjom urzędników. Sygnatariusze deklaracji postanowili, że będą wspierać działania służące przyspieszeniu prac nad ustawą, w informacjach i komentarzach ukazywać jej znaczenie dla praworządnej Rzeczypospolitej, a także szerszy jej kontekst – w wymiarze międzynarodowym”.

¹ K. Tarnacka, *Prawo do informacji w Polsce*, PiP 2003, z. 5, s. 69–70 oraz wskazana tam literatura, wykorzystana przez Autorkę w cytowanym tekście.

Trudno jest przesądzającą określić, na ile powyższa deklaracja przyczyniła się do uchwalenia projektowanej regulacji jeszcze przez Sejm III kadencji. Niemniej faktem jest, że nastąpiło to w dniu 6 września 2001 r., a ustawa o dostępie do informacji publicznej weszła w życie 1 stycznia 2002 roku.

Znaczenie tej długo oczekiwanej ustawy trudno przecenić. Jest bowiem ona fundamentem społeczeństwa obywatelskiego i może, jak się wydaje, stać się przykładem daleko bardziej skutecznego narzędzia walki z korupcją niż Kodeks karny, chociaż niektóre jej rozwiązania mogą być uważane za kontrowersyjne. Z jednej strony ustawa rodzi trudności interpretacyjne, z drugiej – chociaż od jej uchwalenia upłynęło już niemalże pięć lat – można mieć wątpliwości, na ile jest znana społeczeństwu, czy trwale zaistniała w świadomości obywateli, czy została przez nich przyjęta za regulację potrzebną i użyteczną w życiu codziennym².

Pragnę w tym miejscu nawiązać do przemyśleń księdza profesora R. Sobańskiego, który słusznie zauważa, że trudności w realizacji praw podstawowych, a takim ma służyć ustawa o dostępie do informacji publicznej, opartych przecież na równej wolności wszystkich, zaznaczają się w państwach postsocjalistycznych szczególnie mocno, gdyż procesy transformacyjne nie prowadziły – jak w demokracjach zachodnich – od praw wolnościowych do socjalnych, lecz od zabezpieczenia socjalnego do praw wolnościowych³.

Ważny interes państwa przemawia za tym, by jak najszersza sfera działalności publicznej była jawna i poddana publicznej kontroli, bowiem jawność życia publicznego jest najlepszym remedium na liczne patologie sfery publicznej i zarazem gwarancją ochrony wolności i praw obywatelskich.

Z oczywistych względów optuję za taką tezę.

Zaletą tej ustawy jest to, że pozwala ona „patrzeć rządzącym na ręce”, co stanowi cenny i użyteczny instrument dla działań Rzecznika.

Na poziomie regulacyjnym można także uznać, że ustawa odpowiada przepisom wspólnotowym. Jak stwierdza się w uzasadnieniu przywołane-

² Por. J. Jendrośka, M. Stoczkiewicz, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej a regulacje szczegółowe*, PiP 2003, z. 6, s. 89 oraz podana tam literatura.

³ R. Sobański, *Normatywność godności człowieka*, [w:] *Godność człowieka a prawa ekonomiczne i socjalne. Księga jubileuszowa wydana w piętnastą rocznicę ustanowienia Rzecznika Praw Obywatelskich*, Warszawa 2003, s. 27.

go już na wstępie wyroku Trybunału Konstytucyjnego (w sprawie K 17/05) w ramach Unii Europejskiej możliwie szeroka dostępność do danych i dokumentów przechowywanych w instytucjach publicznych jest traktowana jako jedna z istotnych gwarancji transparentności funkcjonowania struktur wspólnotowych. W jednym ze swych orzeczeń Europejski Sąd Pierwszej Instancji, oceniając Code of Conduct (odnoszący się do reguł postępowania administracji wspólnotowej), stwierdził m.in.: „otwartość, do której wzywa Rada Europejska w celu zapewnienia możliwie najszerszego dostępu do dokumentów publicznych zgodnie z kodeksem postępowania (Code of Conduct), jest istotna dla prowadzenia rzeczywistego i skutecznego monitoringu w zakresie wykonywania kompetencji powierzonych instytucjom unijnym” (case T-92/98, „Interporc II”, ECR 1999II-3521, par. 39).

Dyrektywa 95/46/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 24 października 1995 r. (w sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych i swobodnego przepływu tych danych) przewiduje uwzględnienie zasady publicznego dostępu do oficjalnych dokumentów w związku z realizacją wprowadzanych przez tę dyrektywę zasad. Kwestia publicznego dostępu do dokumentów gromadzonych w instytucjach wspólnotowych jest m.in. regulowana przez rozporządzenie (WE) nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z 30 maja 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji (Dz. Urz. WE L 145 z 31.05.2001). Wskazuje się tam m.in., że zasadniczo wszelkie dokumenty powinny być publicznie dostępne.

Jednym z problemów, jakie rodzi dla Rzecznika Praw Obywatelskich praktyka stosowania ustawy, jest określenie podmiotów uprawnionych do pozyskiwania informacji publicznej.

Ustawa o dostępie do informacji publicznej stanowi, że wszystkie informacje o sprawach publicznych są dostępne, a każdy ma prawo domagać się ich ujawnienia. W ramach tego prawa mieści się żądanie uzyskania informacji publicznej także przetworzonej. Granicę ujawnienia informacji zakreśla art. 5 ustawy, który ogranicza możliwość udostępnienia informacji ze względu na ochronę informacji niejawnych i inne tajemnice prawnie chronione, a także – z pewnymi zastrzeżeniami – ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy.

Niewątpliwie ustawa poszerza krąg osób uprawnionych do pozyskiwania informacji publicznej w stosunku do zakreślonego normą konstytucyjną. O ile Konstytucja przyznaje to prawo tylko obywatelom polskim, o tyle

rozwijająca jej postanowienia ustawa o dostępie do informacji publicznej przewiduje, że posiada je „ka ż d y”. Pojęcie to oznacza zarówno osoby fizyczne (bez względu na ich przynależność państwową, narodowość, wiek), prawne, jak i jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej. Wydaje się, że ustawodawca użył tego wyrazu nieprzypadkowo, kierując się między innymi redakcją art. 80 Konstytucji, eksponującą, że ka ż d y ma prawo wystąpienia, na zasadach określonych w ustawie, do Rzecznika Praw Obywatelskich z wnioskiem o pomoc w ochronie swych wolności naruszonych przez organy władzy publicznej. Zachodzi więc tu daleko idąca zbieżność, nie tylko semantyczna, w przepisach art. 61 i 80 Konstytucji umożliwiających, podkreślam to raz jeszcze, ka ż d e m u domaganie się prawa do informacji publicznej i pomocy ombudsmána w ochronie naruszonych przez władzę praw. W tym zakresie regulacje konstytucyjne wykazują zatem spójność.

W przeciwieństwie do unormowań ustawy o dostępie do informacji publicznej, zakazujących organowi udzielającemu informacji żądania od wnioskodawcy wykazania interesu prawnego lub faktycznego w jej otrzymaniu – ocena, czy przedstawiona Rzecznikowi wiadomość wskazuje na naruszenie wolności i praw należy do Rzecznika. W wyniku jego uznania, że naruszenie takie może mieć miejsce, po stronie Rzecznika powstaje obowiązek podjęcia czynności określonych w ustawie, chyba że ze względów obiektywnych (np. upływ czasu uniemożliwiający złożenie środka zaskarżenia) okaże się to niemożliwe.

Nie każde jednak naruszenie prawa uzasadnia podjęcie czynności przez Rzecznika, lecz wyłącznie takie, które wskazuje na naruszenie wolności i praw. Jak trafnie wskazuje mój zastępca Stanisław Trociuk w *Komentarzu do ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich*⁴, Rzecznik bowiem nie jest strażnikiem szeroko pojętej praworządności, lecz kontrolerem przestrzegania wolności i praw.

Wymaga podkreślenia, że Rzecznik, w przeciwieństwie do sądów i trybunałów, nie ma kompetencji do rozstrzygania sporów, do narzucania swego stanowiska podmiotom kontrolowanym czy finalnego załatwiania spraw w rozumieniu administrowania. Skuteczność Rzecznika zależy od siły jego argumentacji i właściwego reagowania na nią przez adresatów kierowanych do nich wniosków. Słusznie zatem przewidziano, że czynności

⁴ BRPO, Warszawa 2005, s. 31.

podejmowane przez Rzecznika w trybie ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich nie są czynnościami z zakresu administracji publicznej. Z uwagi na to nie podlegają zaskarżeniu do sądu administracyjnego.

Inaczej rzecz się ma w przypadku prawa do informacji publicznej. Wnioskodawca zwraca się do organu o udzielenie informacji publicznej, korzystając z uprawnienia nadanego mu przez ustawę, co nie podlega kontroli organu zobowiązanego wnioskiem, który musi wykazać brak istnienia przesłanki ustawowej, jeżeli decyduje się na odmowne załatwienie wniosku. Odmienne niż w wypadku wniosków kierowanych do Rzecznika, konkretne sprawy będzie ostatecznie rozstrzygał niezawisły sąd.

Formułuję tezę, że dla zapewnienia możliwie pełnej ochrony wolności i praw obywatelskich w wielu przypadkach prawo do kontroli społecznej powinno być ważniejsze od ochrony prywatności, zwłaszcza gdy chodzi o funkcjonariuszy publicznych. Kwestia ta – jak zauważył Trybunał Konstytucyjny – wymaga naświetlenia z uwzględnieniem wzorców konstytucyjnych, zawartych w art. 31 ust. 3 oraz art. 61 ust. 3, a zwłaszcza w związku z istnieniem kolizji praw gwarantowanych na poziomie samej Konstytucji. Kolizja ta nie może prowadzić w ostatecznym wyniku do pełnej eliminacji jednego z praw pozostających w konflikcie. Remedium będzie znalezienie pewnego punktu równowagi dla wartości chronionych przez Konstytucję i wyznaczenie obszaru stosowania każdego z praw, eksponującego istnienie preferencji aksjologicznych, którymi będą dobro wspólne (art. 1 Konstytucji) oraz godność każdego człowieka (art. 30 Konstytucji).

Rozumowanie powyższe zostało obszernie przedstawione w cytowanym już uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 marca 2006 r. (sygn. K 17/05) wydanym w wyniku rozpoznania wniosku Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego, dotyczącego zagadnienia ograniczenia ochrony prawa do prywatności osoby pełniącej funkcję publiczną. Sprawę tę zapewne bardziej szczegółowo omówi pan prof. Janusz Trzcziński – Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego, którego jedynie z uwagi na ustaloną kolejność wystąpień dzisiejszego spotkania pozwałam sobie wyprzedzić w przedstawieniu swoich poglądów. Dla zachowania ciągłości mego rozumowania przypomnę więc jedynie w skrócie węzłowe elementy rozumowania wnioskodawcy i Trybunału Konstytucyjnego.

Profesor Janusz Trzcziński w uzasadnieniu wniosku wywodził, że zgodnie z Konstytucją obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o dzia-

łałości organów władzy publicznej oraz o osobach pełniących funkcje publiczne. W ustawie o dostępie do informacji publicznej sformułowane zostały jednak pewne ograniczenia prawa do informacji, np. ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy. Ograniczenie tego prawa nie dotyczy jednak informacji o osobach pełniących funkcje publiczne. Zdaniem wnioskodawcy można się zgodzić z tym, że wobec osób publicznych pełniących funkcje publiczne konieczne jest ograniczenie prawa do prywatności. W demokratycznym państwie prawa o osobie publicznej trzeba wiedzieć więcej. Jednak kwestionowany przepis ustawy o dostępie do informacji publicznej ograniczający prawo do prywatności osoby pełniącej funkcje publiczne nie wypełnia żadnej z konstytucyjnych przesłanek pozwalających na ograniczenie prawa do prywatności. Ograniczenia takie bowiem mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego bądź ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób.

Trybunał Konstytucyjny nie podzielił tego rozumowania i orzekł, że art. 5 ust. 2 zdanie 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej jest zgodny z art. 31 ust. 3, art. 47 i art. 61 ust. 3 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 61 ust. 4 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że regulacja zawarta w kwestionowanym przepisie ustawy o dostępie do informacji tylko wtedy byłaby niezgodna z Konstytucją, gdyby jej stosowanie naruszało poniższe zasady. Tak więc informacje nie mogą wykraczać poza konieczność określoną potrzebą transparentności życia publicznego ocenianą zgodnie ze standardami przyjętymi w demokratycznym państwie prawnym. Informacje nie powinny też przekreślać istoty ochrony prawa do życia prywatnego. Muszą zawsze mieć znaczenie dla oceny funkcjonowania instytucji oraz osób pełniących funkcje publiczne. Zdaniem Trybunału, prywatność może w pewnych sytuacjach być przedmiotem ingerencji dla dobra wspólnego. Jednak wkraczanie w tę sferę musi być dokonywane w sposób ostrożny i wyważony, z należytą oceną racji, które przemawiają za taką ingerencją. Mamy bowiem do czynienia z dobrami równorzędnymi.

W moim przekonaniu jest to rozstrzygnięcie zasługujące na aprobatę i pozwoli na właściwą ocenę zgłaszanych próśb i wniosków z przedmiotowego obszaru. Zarazem konieczne jest zapewnienie kontroli i egzekwowania realizacji ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Jak stwierdza Prezes Fundacji „Ius et Lex” mecenas Jan Stefanowicz⁵, wymaga ona nowelizacji przynajmniej w zakresie wprowadzenia nadzoru instytucjonalnego, poszerzenia sankcji z tytułu niestosowania jej unormowań, jednoznacznego ujęcia jawności i dostępu do informacji dotyczących dysponowania majątkiem publicznym oraz domniemania prawnego jawności i dostępności informacji. Niezbędna jest też pilna zmiana ustawy o ochronie informacji niejawnych w zakresie zmiany: definicji tajemnicy służbowej i przepisów o przedłużaniu terminów stosowania klauzul tajemnic, a ponadto uproszczenie procedur, weryfikacja obowiązków i zakresu ochrony przy klauzuli „zastrzeżone” oraz ograniczenie zakresu nadzoru i ingerencji ABW i innych służb na poziomie tajemnicy służbowej (poufne, zastrzeżone), przynajmniej w obszarze podmiotów prywatnych. W regulacjach odnoszących się do Skarbu Państwa, finansów publicznych, statystyki publicznej oraz gospodarki komunalnej, majątku samorządów i państwowych osób prawnych (agencje, fundusze), konieczne jest wyraźne i jednoznaczne zapisanie tak domniemania jawności informacji publicznej, jak i dostępu w drodze obowiązku publikacji oraz na wniosek w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej. Niezbędna jest zasadnicza zmiana przepisów wykonawczych i reforma Biuletynu Informacji Publicznej (BIP) dla poprawy funkcjonalności, przejrzystości i zakresu stosowania (interaktywności).

W kontekście ochrony wolności i praw obywatelskich należy też spojrzeć na problem udostępniania bardzo szczególnego rodzaju informacji, a mianowicie informacji o prawie. Jest wysoce dyskusyjne, czy mieści się

⁵ Opracowanie niepublikowane, udostępnione dzięki uprzejmości Autora, który wskazuje w nim na potrzeby:

1. Ograniczenia zadań KRRiTV do zakresu kontroli i ochrony prawa (wolność słowa, prawo do informacji i interes publiczny w radiofonii i telewizji) – z przekazaniem procesu regulacji i reglamentacji do odrębnego urzędu regulacji (URT) władzy wykonawczej.

2. Zmiany prawa prasowego w zakresie publikacji odpowiedzi i sprostowań.

3. Zmiany ustawy o informacjach niejawnych, co do zakresu tajemnicy służbowej podstaw nakładania klauzul „poufne” i „zastrzeżone”, ich terminów oraz dostępu do informacji o gospodarce i majątku Skarbu Państwa.

4. Zmiany ustawy o dostępie do informacji publicznej w zakresie uściślenia obowiązku informowania o majątku publicznym, gospodarce podmiotów publicznych lub utworzonych na podstawie odrębnych ustaw, stanie nabywania, zbywania i posiadania udziałów i akcji spółek, decyzji prywatyzacyjnych i przejrzystości procesów prywatyzacji, poszerzenia zakresu publikacji w Biuletynie Informacji Publicznej o dane np. z zakresu przetargów, działalności gospodarczej, zawierania umów.

ona w pojęciu informacji publicznej. Możliwość takiego rozumienia informacji prawnej wręcz zanegował Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, rozpatrując skargę przedsiębiorstwa na bezczynność jednego z urzędów centralnych w kwestii udzielenia informacji o uregulowaniach prawnych ze sfery zamówień publicznych i stwierdzając, że faktycznie jest to żądanie porady prawnej. Lapidarnie w ślad za sądem ujmując: „zakres przedmiotowy ustawy wytycza i obejmuje dostęp tylko do informacji publicznej, a nie publiczny dostęp do wszelkich informacji”⁶.

Jak jednak odnieść to do potrzeby zwiększenia dostępności do nadmiernie rozbudowanych, skomplikowanych a przez to całkowicie nieczytelnych unormowań prawnych, zwłaszcza dla osób najbardziej potrzebujących lub nieporadnych życiowo, z których konkretnymi sprawami często styka się Rzecznik?

Najbogatsi poradzą sobie – stać ich bowiem na skorzystanie z fachowej pomocy najwybitniejszych prawników, skupionych z reguły w renomowanych kancelariach prawniczych.

Problem nabiera szczególnego znaczenia, zwłaszcza w świetle zmian wprowadzonych w ostatnim czasie do procedur sądowych obowiązujących w polskim porządku prawnym. Rzecznik Praw Obywatelskich IV kadencji sygnalizował w obszernym wystąpieniu do ówczesnego Ministra Sprawiedliwości, że skoro w wyniku nowelizacji Kodeksu postępowania cywilnego został zdjęty z sądu obowiązek udzielania stronom (występującym bez adwokata lub radcy prawnego) wskazówek i pouczeń o skutkach procesowych dla obu stron postępowania, to organy państwa winny przejąć na siebie taki obowiązek. Moim zdaniem najbardziej korzystne byłoby, aby reforma o pomocy prawnej została przeprowadzona równoległe ze zmianami w procedurze cywilnej.

Tak się jednak nie stało. We współpracy z Helsińską Fundacją Praw Człowieka – po uchwaleniu projektu ustawy o dostępie do nieodpłatnej pomocy prawnej przyznawanej przez państwo osobom fizycznym⁷ – zamierzam powołać w podległym mi Biurze, jako pilotażowy, specjalistyczny Zespół Pomocy Prawnej o charakterze konsultacyjno-interwencyjnym, przede wszystkim udzielający petentom informacji w postępowaniu przedsądowym.

⁶ Niepublikowane orzeczenie z dnia 16 marca 2004 r., sygn. akt II SAB/Wa 2/04.

⁷ Druk nr 29, który wpłynął do Sejmu 15 listopada 2005 r.

Na tym tle nie mogę także pominąć ogromnej pracy, w zakresie poszerzania dostępu do prawa, jaką wykonują, działające przede wszystkim siłami wolontariuszy Biura Porad Obywatelskich, studenckie poradnie prawne (tzw. kliniki prawa) i Uniwersytet Trzeciego Wieku.

Tą optymistyczną refleksją, wręcz pochwałą funkcjonowania tych organizacji obywatelskich, pragnę zakończyć wystąpienie, dziękując wszystkim zebrany za wysłuchanie moich uwag, w których starałem się odnieść do tematu dzisiejszej konferencji: czy dostęp do informacji publicznej cechuje obecnie rozwój, czy stagnacja. Pozwolę sobie wyrazić nadzieję, że nasze obrady pozwolą przynajmniej w części odpowiedzieć na to ważne pytanie, interesujące nie tylko prawnika, politologa, socjologa czy dziennikarza, ale każdego obywatela.

Prof. JANUSZ TRZCIŃSKI
Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego

Sądownictwo administracyjne gwarantem konstytucyjnego prawa dostępu do informacji publicznej

Swoje wystąpienie chciałbym podzielić na dwie części. Pierwsza z nich będzie stanowiła próbę zarysowania problematyki kształtowania prawa do informacji i roli w tym zakresie sądownictwa administracyjnego – od razu podkreślić należy – roli wzrastającej proporcjonalnie do rozwoju prawa do informacji. W tym zakresie rysują się trzy wyraźne etapy rozwoju tego prawa.

Natomiast w drugiej części swojego wystąpienia będę chciał odnieść się do dwóch szczegółowych zagadnień, wynikających z określonych rozwiązań systemowych prawa do informacji. Jedną z tych kwestii będzie, zasygnalizowane przez pana doktora Kochanowskiego, zagadnienie styku prawa do informacji z prawem do prywatności, drugą natomiast będzie konkretna sprawa, mianowicie orzeczenie Naczelnego Sądu Administracyjnego dotyczące zakresu podmiotów zobowiązanych do udzielania informacji publicznej. Chodzi tutaj o orzeczenie dotyczące spółdzielni mieszkaniowych.

Oдноśnie do zagadnienia pierwszego, a więc, jak już wspomniałem, zagadnienia kształtowania się prawa do informacji, jego ewolucji i na tym tle roli sądownictwa administracyjnego, podkreślić wypada, że sądownictwo administracyjne w Polsce zostało reaktywowane w 1980 r. i dopiero od tego momentu mówić możemy o roli sądownictwa administracyjnego w tym zakresie. Początkowo w praktyce sądowej dominowało zagadnienie prawa obywatela do informacji, rozumianej jako możliwość żądania ujawnienia przez organy administracji publicznej treści akt postępowania administracyjnego. Nie było to zatem prawo obywatela do uzyskania informacji publicznej dotyczącej np. kwestii związanych z działalnością administracji w ogóle. Zagadnienie to bowiem było widziane wąsko na tle działalności organów administracji, w ramach indywidualnych spraw

administracyjnych załatwianych przez te organy. W tym pierwszym okresie działalności Naczelnego Sądu Administracyjnego dodatkowym ograniczeniem uniemożliwiającym szerokie traktowanie zagadnienia prawa do informacji był wąski zakres spraw podlegających kognicji Sądu, a co za tym szło – niewielki wpływ spraw. Jak wszyscy pamiętają, można było wówczas zaskarżyć jedynie decyzje administracyjne i to tylko w niektórych kategoriach spraw. Inne sprawy, a więc – można powiedzieć – przeważająca ich liczba, szczególnie tych, które toczyły się przed organami administracji publicznej, nie docierały nigdy do sądu administracyjnego, wobec czego informacja o tych sprawach była niewielka. W orzecznictwie z tego okresu Naczelny Sąd Administracyjny, mimo braku przepisów prawa prasowego czy ustawy o dostępie do informacji publicznej, zwracał uwagę na konieczność prawidłowych uzasadnień decyzji administracyjnych, w szczególności tych, które były wydawane w granicach tzw. uznania administracyjnego.

Można powiedzieć, że Naczelny Sąd Administracyjny domagając się szczegółowych uzasadnień decyzji administracyjnych i zmuszając administrację do tłumaczenia się z podejmowanych działań zapoczątkował proces nazwany później tworzeniem transparentności, czyli przejrzystości administracji publicznej. Warto przy tym odwołać się do jednego z orzeczeń Naczelnego Sądu Administracyjnego, w którym to Sąd przypomniał, że jednym z istotnych czynników wpływających na umocnienie legalności i jakości administracji jest obowiązek organów administracyjnych należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i okolicznościach prawnych, którymi organy te kierowały się w toku załatwiania określonych spraw. Bo obywatele – strony postępowań – mają prawo znać argumenty i przesłanki rozstrzygnięć dokonanych w ich sprawach. Uzasadnienie decyzji nie może więc, zdaniem Naczelnego Sądu, polegać tylko na przywołaniu przepisów, lecz powinno zawierać także umotywowaną ocenę stanu faktycznego oraz wskazać, jaki związek zachodzi między tą oceną a rozstrzygnięciem.

Takie były początki prawa do informacji, można więc powiedzieć, że była to informacja o działalności organów administracji państwowej bardzo szczątkowa, tylko bowiem przy okazji decyzji wydanej w jego sprawie obywatel dowiadywał się o tym, jak działa dany organ i jaką linię interpretacji przepisów reprezentuje.

Drugim etapem rozwoju prawa do informacji, poszerzającym tę sferę jawności życia publicznego, ale jeszcze nie tworzącym prawa obywate-

la do informacji publicznej w sensie dosłownym, była ustawa z 1984 r. – Prawo prasowe. Na podstawie przepisów tej ustawy organy państwowe, przedsiębiorstwa państwowe, inne państwowe jednostki organizacyjne, ale również organizacje spółdzielcze, osoby prowadzące działalność gospodarczą, związki zawodowe, organizacje samorządowe i inne organizacje społeczne, zostały zobowiązane do udzielania prasie informacji o swojej działalności. Odmowa udzielenia takiej informacji mogła nastąpić jedynie ze względu na ochronę tajemnicy państwowej, służbowej oraz innej tajemnicy chronionej przepisami ustawowymi. To pewien krok do przodu, gdyż można było poprzez informowanie prasy o danych zjawiskach dojść do informacji o działalności organów administracji. Jednak trzeba szczerze powiedzieć, że było to bardziej prawo do informacji dla prasy aniżeli dla obywatela. Oczywiście mieliśmy i mamy do czynienia w tym zakresie ze zorganizowaną procedurą, która znajdowała i znajduje zastosowanie w przypadkach odmowy udzielenia informacji przez organ na żądanie redaktora naczelnego. Ustawa mówiła także, że odpowiednie organy indagowane w sprawie są zobowiązane nie tylko udzielić informacji, ale nawet udostępnić osobie zainteresowanej dokumenty łączące się z działalnością tego organu, jednak pod warunkiem, że nie naruszało to porządku publicznego, bezpieczeństwa itd.

I wreszcie trzeci etap rozwoju prawa do informacji, ale także i trzeci etap rozwoju aktywności na tym tle sądownictwa administracyjnego. Związany jest on ściśle z uchwaleniem Konstytucji z 1997 r. i z później uchwaloną ustawą z 2001 r. o dostępie do informacji publicznej. Moim zdaniem, kapitalne znaczenie uchwalenia Konstytucji wynika z faktu, że dopiero w niej pojawiło się prawo obywatelskie – prawo do uzyskania informacji. Przywołany w tym miejscu art. 61 Konstytucji wyraźnie o tym prawie mówi. Ważne jest to, że prawo do informacji, o którym stanowi art. 61 Konstytucji, obejmuje nie tylko prawo do informacji, ale także dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władz publicznych, nawet z możliwością rejestracji ich przebiegu. O tym, jak istotny jest omawiany przepis, niech świadczy fakt, że jeszcze przed uchwaleniem w 2001 r. ustawy o dostępie do informacji publicznej Naczelny Sąd Administracyjny wydał w dniu 12 października 1999 r. wyrok, w którym stwierdził – z powołaniem się bezpośrednio na art. 61 Konstytucji – naruszenie przez radę gminy zasady jawności poprzez wydanie uchwały zakazującej rejestrowania przebiegu jej posiedzeń.

Już na podstawie obowiązującej Konstytucji RP i pod rządami ustawy z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, praktyka orzecznicza Naczelnego Sądu Administracyjnego w pełni potwierdziła i potwierdza obywatelskie prawo do informacji, można nawet powiedzieć, że w jakimś sensie prawo to, stosując interpretację funkcjonalną przepisów, rozszerza.

Wspominałem o trzech etapach rozwoju prawa do informacji, który to rozwój jest ściśle powiązany z ewolucją reaktywowanego w Polsce po wojnie sądownictwa administracyjnego. Można powiedzieć, że gdyby wziąć za początek rok 1980 i rok obecny – 2006, to mielibyśmy do czynienia ze stanami faktycznymi i prawnymi wręcz nieporównywalnymi. Prawo do informacji jest tutaj najlepszym (z możliwych) papierkiem lakmusowym, który pozwala określić stan kształtowania się demokracji, praw obywatelskich i państwa prawa.

Wskazać przy tym wypada, że prawo obywatela do informacji publicznej jest gwarantowane także przez przepisy naszych ustaw procesowych, tj. ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Przepisy te poszerzały i poszerzają dostęp do sądu poprzez objęcie możliwością skarżenia także innych aktów lub czynności z zakresu administracji. Zwrócić także należy uwagę na: bardzo krótkie terminy załatwiania sprawy (14-dniowy na wydanie decyzji o odmowie, 15-dniowy na przekazanie skargi wraz z odpowiedzią do sądu administracyjnego), formę prawną ewentualnej odmowy, a więc decyzję, bardzo szeroki zakres podmiotowy i przedmiotowy dostępu do informacji, wreszcie takie środki egzekwowania uprawnień jak grzywna za niewykonanie wyroku, zmuszającego do udzielenia informacji, sygnalizacja o rażącym niewykonaniu obowiązków.

Próbując spuentować tę pierwszą część wystąpienia, przedstawiającą ewolucję prawa do informacji od niemal zera do dobrze zorganizowanego prawa do informacji, wskazać trzeba, że analiza stanu prawa w tym zakresie w połączeniu z obrazem praktyki korzystania z prawa do informacji i orzecznictwa sądów administracyjnych pokazuje, że zbliżyliśmy się do granicy, której przekroczenie może powodować trudności w funkcjonowaniu organów RP, nie tylko sądów administracyjnych.

Odnosząc się do dwóch kwestii szczegółowych, pragnę omówić w pierwszej kolejności sprawę mojego wniosku do Trybunału Konstytu-

cyjnego, który dotyczył styku prawa do prywatności osób publicznych z prawem do informacji. We wniosku tym zwróciłem się o stwierdzenie przez TK niezgodności art. 5 ust. 2 zdanie 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej z art. 31 i in. Konstytucji. W moim przekonaniu przepis ustawy ogranicza ochronę prawa do prywatności osób pełniących funkcje publiczne. Przepis ten bowiem brzmi tak: „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”. Prawo to podlega zatem ograniczeniu ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy. Ograniczenie to nie dotyczy informacji o osobach pełniących funkcje publiczne, mających związek z pełnieniem tych funkcji.

Mój zarzut, czy raczej wniosek, dotyczył zagadnienia, czy ograniczenie zakresu ochrony prawa do prywatności osób pełniących funkcje publiczne jest zgodne z art. 31 ust. 3 Konstytucji, czy też nie. W przepisie Konstytucji, ustanawiając zasadę proporcjonalności w możliwym ograniczaniu równego traktowania podmiotów wobec praw i obowiązków człowieka i obywatela, ustanowiono jednocześnie zamknięty katalog podstaw umożliwiających odejście do tej zasady. W wyliczeniu tym brak jest jednak ograniczenia prawa do ochrony prywatności z uwagi na prawo do informacji. Przyjmując, że art. 31 ust. 3 Konstytucji stosuje się do każdego przepisu ustawy zasadniczej, a więc także i do art. 61, stwierdzić wypada, że ustawodawca wyłączył możliwość ograniczania ochrony prawa do prywatności z uwagi na prawo do informacji publicznej. Sięgnąć trzeba do art. 31 i 47 Konstytucji, które stanowią o prawie każdego do ochrony swojego życia prywatnego. Istota prawa do prywatności polega na ochronie tego prawa. Nie da się inaczej w naszej Konstytucji zdefiniować prawa do prywatności, jak tylko poprzez możliwość jego ochrony. Jeżeli posłużymy się innym słowem aniżeli „ochrona” w stosunku do prywatności, to będziemy mieli do czynienia z zupełnie inną definicją aniżeli ta, która jest określona w art. 47 Konstytucji.

Jest przy tym oczywiste, że 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, porządku publicznego itd. W zakresie prawa do informacji została uchwalona w dniu 6 września 2001 r. ustawa o dostępie do informacji publicznej, której art. 5 ust. 2 zd. 2 wyłącza możliwość ochrony

prywatności osób pełniących funkcje publiczne w sytuacji, gdy wymaga tego prawo do informacji. Tymczasem w art. 31 ust. 3 Konstytucji wyraźnie wskazano, że ograniczenia w zakresie korzystania z praw i wolności mogą być ustanawiane tylko, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla ochrony jego bezpieczeństwa, porządku, bądź dla ochrony wolności i praw innych osób. Pozbawiając daną osobę publiczną prawa do ochrony prywatności mamy zdaniem ustawodawcy do czynienia z ochroną praw innych osób, mimo że żądanie prawa do informacji jest czym innym niż ochrona prawa. Istota mojej skargi do Trybunału Konstytucyjnego polegała na tym, aby ustawodawca nie odbierał osobom publicznym instrumentów prawnych służących ochronie prawa do prywatności. To przecież nie ma nic wspólnego z prawem do informacji.

Rozumowanie przyjęte w tym zakresie przez Trybunał Konstytucyjny w wydanym wyroku wpisuje się w nurt myślenia, że prawo do informacji jest jakby drugą stroną prawa do prywatności, tzn. że nie ma innej możliwości zdobycia informacji z zakresu życia prywatnego osoby publicznej, jak tylko poprzez złamanie jej prawa do ochrony prywatności. Moje stanowisko, wyrażone we wniosku do Trybunału, jest takie: jeżeli dana osoba chce uzyskać informacje dotyczące prywatnej sfery osoby publicznej – dobrze – ale nie wolno równocześnie pozbawiać osoby publicznej instrumentów prawnych służących ochronie prawnej jej życia prywatnego. Dlatego chciałem, aby Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że jeżeli przepis Konstytucji stanowi, iż istota prawa do prywatności polega na jego ochronie, to art. 5 ust. 2 zd. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej rozumiany w ten sposób, iż prawa do tej ochrony osobom publicznym odmawia, jest niekonstytucyjny.

Obecnie uważam, że być może niezbyt precyzyjnie wyartykułowałem swój wniosek, co zaowocowało odmiennym kierunkiem rozważań prawnych przeprowadzonych przez TK, a w konsekwencji wydaniem takiego a nie innego orzeczenia. Rozumiejąc wszakże, że wyrok TK jest częścią szerszej dyskusji w przedmiocie ochrony prywatności i jej styku z prawem do informacji, wyrok ten oceniam, mimo wszystko, pozytywnie z tego względu, że Trybunał Konstytucyjny wskazał na ograniczenia prawa do informacji, przypominając, że nawet w świecie informacyjnym prawo to nie może być pojmowane jako nieograniczone.

Natomiast druga kwestia szczegółowa, o której chciałem wspomnieć podczas mojego wystąpienia, dotyczy zakresu prawa podmiotów zobowią-

zanych do udzielania informacji publicznej. Zaczęę od tego, że część podmiotów życia społecznego, w ostatnich latach, przeobraziła się w rozmaite formy prawne charakterystyczne dla prawa prywatnego, takie jak np. spółki prawa handlowego, fundacje etc., wykonując *de facto* nadal te same funkcje co kiedyś. Przekształcenia te, bez zmiany istoty działalności, miały i mają służyć wyłącznie uniknięciu kontroli społecznej i jawności działań, wynikających z ustawy o dostępie do informacji publicznej. Równocześnie podmioty te nadal wykonują zadania z zakresu prawa publicznego. Pragnę podkreślić, że na taką praktykę sądy administracyjne są dość wyczulone i kwestię przedmiotu działalności danego podmiotu za każdym razem bardzo dokładnie badają. Artykuł 4 ust. 1 pkt 5 ustawy o dostępie do informacji publicznej stanowi przy tym, że obowiązek udzielania informacji publicznej ciąży także na podmiotach reprezentujących inne osoby lub jednostki organizacyjne, które wykonują zadania publiczne lub dysponują majątkiem publicznym, oraz na osobach prawnych, w których Skarb Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub samorządu gospodarczego albo zawodowego mają pozycję dominującą w rozumieniu przepisów o ochronie konkurencji i konsumentów.

Punkt 5 ust. 1 wskazanego art. 4 ustawy jest zatem zdefiniowany funkcjonalnie, co w konsekwencji daje sądom duże możliwości przypatrywania się w tym zakresie takim „przebrany” w rozmaite formy organizacyjno-prawne podmiotom. Orzecznictwo sądów administracyjnych idzie w tym kierunku, aby takich „przebierańców” zidentyfikować jako podmioty prywatnoprawne, które wykonując funkcje publiczne podlegają obowiązkowi udzielenia informacji publicznej. Niestety, zdarzają się orzeczenia, które idą w kierunku przeciwnym. Nawet będąc Prezesem Naczelnego Sądu Administracyjnego uważam, że nie zostałem pozbawiony prawa wyrażania swojej krytycznej opinii wobec takiej linii orzeczniczej i niniejszym swoje odmienne zdanie wobec takich rozstrzygnięć sądów administracyjnych, a w szczególności Naczelnego Sądu Administracyjnego, pragnę wyrazić. Mam na myśli uchwałę NSA z dnia 11 kwietnia 2005 r. (sygn. akt I OPS 1/05) dotyczącą spółdzielczości mieszkaniowej. Została ona podjęta z mojej inicjatywy, gdyż chciałem usunąć pojawiające się w orzecznictwie NSA wątpliwości, czy spółdzielczość mieszkaniowa podlega ustawie o dostępie do informacji, czy też nie. I w konsekwencji złożonego wniosku dowiedziałem, że nie podlega. Nie będę ukrywał, że ani treść uchwały, ani sporządzone jej uzasadnienie nie przekonały mnie – dotąd mam inne

zdanie. Sąd bowiem nie rozprawił się z takim argumentem, jak np. ten, że spółdzielnie mieszkaniowe w przeszłości korzystały z ogromnej pomocy Państwa – środków publicznych, że również obecnie mają cały szereg ułatwień w nabywaniu gruntów, w uzyskaniu finansów ze strony państwa itd. Takich ułatwień dla spółdzielczości, która realizuje przecież zadania publiczne, np. zapewnienie możliwie dużej liczby mieszkań obywatelom, jest bardzo wiele.

O wspomnianej uchwale NSA nie mówię oczywiście w kategorii błędu – jest tu bowiem pole do dyskusji - chcę tylko powiedzieć, że obserwując proces obejmowania przez coraz większą liczbę podmiotów (posiadających strukturę i formę prawnoprawną) zadań publicznych (w udzielonym „Rzeczpospolitej” wywiadzie wspominałem o ok. 400 takich podmiotach), budzi mój sprzeciw chęć uniknięcia przez te podmioty obowiązku jawności podejmowanych działań, o których jest mowa w ustawie o dostępie do informacji publicznej.

Podsumowując swoje wystąpienie pragnę podkreślić, że jest rzeczą niewątpliwą, że gwałtowny rozwój prawa organizującego dostęp do informacji publicznej miał i ma miejsce nadal. Zjawisko to jest tym łatwiejsze do obserwacji, im dłuższy czas weźmie się do porównania. Uważam także, że jeżeli obecny system prawa pod tym względem miałby się nadal rozwijać, to mogłoby to przysparzać wielu kłopotów organizacyjnych, zarówno sądom administracyjnym, jak i organom państwa w ogólności. Nadużywanie bowiem prawa do informacji publicznej przez niektórych obywateli może szybko sparaliżować pracę organów powołanych przecież do wykonywania innych działań.

Natomiast odnośnie do dwóch kwestii szczegółowych zarysowanych przeze mnie, to pokazują one, jak wiele jest jeszcze do zrobienia dla wykształcenia nowego sposobu patrzenia na zakres prawa do informacji. Z jednej strony prawo to nie może odbierać żadnemu obywatelowi (nawet temu na „świeczniku”) prawa do ochrony swojej prywatności, z drugiej zaś, każde korzystanie ze środków publicznych przez dany podmiot niesie za sobą konieczność zachowania pełnej jawności i otwartości w tym zakresie przez beneficjenta, niezależnie od formy prawnej, w której działa.

Dr GRZEGORZ SIBIGA

Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości i Zarządzania
im. L. Koźmińskiego w Warszawie

Prawne formy działania podmiotów udostępniających informację publiczną na żądanie indywidualne¹

Wstęp

Udostępnienie informacji publicznej na wniosek stanowi jeden z czterech trybów realizacji prawa do informacji, określonych w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej² (dalej „u.d.i.p.”). Mimo że z ustawy wynika jego wtórny charakter wobec umieszczania informacji w „Biuletynie Informacji Publicznej” (dalej „BIP” lub „Biuletyn”)³, to obecnie ma kluczowe znaczenie dla wykonywania prawa do informacji publicznej w naszym państwie.

Dzieje się tak z co najmniej dwóch przyczyn:

- niewystarczającego wykorzystania pozostałych sposobów udostępniania informacji publicznych, przede wszystkim „Biuletynu”,
- braku kontroli administracyjnej (organów wyższego stopnia) oraz sądowej (sądów administracyjnych lub powszechnych) prawidłowej realizacji wymogów ustawowych przez udostępnienie, odmiennie niż w przypadku innych trybów, ujawniania informacji.

¹ Rozszerzona wersja referatu została opublikowana w „Przeglądzie Prawa Publicznego” 2007, nr 3.

² Dz.U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.

³ Powszechnie przyjmuje się, że właśnie taki wniosek wynika z treści art. 10 ust. 1 u.d.i.p. Zob. m.in. M. Bernaczyk, M. Jabłoński, K. Wygoda, *Biuletyn Informacji Publicznej. Informatyzacja administracji*, Wrocław 2005, s. 420; G. Sibiga, *Ogłaszanie informacji w Biuletynie Informacji Publicznej jako jeden z trybów udostępniania informacji publicznej*, [w:] *Miscellanea iuridica*, t. IV, *Problemy samorządu terytorialnego. Dostęp do informacji publicznej* (red. A. Drogoń, A. Lityński, G. Sibiga), Tychy 2004, s. 182.

Przedmiotem niniejszego opracowania jest przedstawienie i usystematyzowanie prawnych form działania podmiotów zobowiązanych, które otrzymały żądanie udostępnienia informacji.

Prawne tryby udostępniania informacji publicznej

Podstawowym celem u.d.i.p. – przewidzianym w art. 61 ust. 4 Konstytucji – jest określenie sposobów udostępniania informacji. W art. 7 u.d.i.p. zaliczono do nich:

1) ogłaszanie informacji publicznych w Biuletynie Informacji Publicznej (BIP),

2) udostępnianie informacji publicznej na indywidualny wniosek osoby wykonującej prawo do informacji,

3) wyłożenie lub wywieszenie informacji w miejscach ogólnie dostępnych albo też zainstalowanie w tych miejscach urządzenia umożliwiającego zapoznanie się z informacją,

4) wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z wyborów powszechnych.

Interesujący nas tryb wnioskowy przewidziany został dla rozpatrywania żądań indywidualnych osób realizujących swoje prawo do informacji. Złożenie żądania nie oznacza automatycznego udostępnienia informacji, ponieważ podmiot zobowiązany musi stwierdzić, czy przepisy u.d.i.p. znajdują zastosowanie, a jeżeli odpowiedź jest pozytywna – czy nie zachodzą przesłanki ograniczające dostępność informacji. Nawet jeżeli informacja kwalifikuje się do ujawnienia, może zaistnieć potrzeba przedłużenia terminu udostępnienia, nałożenia opłaty czy też zmiany sposobu lub formy przekazania informacji publicznej.

Na wszystkich wymienionych etapach adresat żądania dokonuje czynności w celu wykonania swoich prawnych obowiązków. Następne części referatu poświęcone są właśnie konkretnym typom tych czynności.

Podział prawnych form działania stosowanych przy rozpatrywaniu żądań indywidualnych

Artykuł 4 u.d.i.p. nakłada obowiązki udostępniania informacji na szeroką, nie wskazaną w katalogu zamkniętym, kategorię „podmiotów wykonujących zadania publiczne”, będących jednocześnie w posiadaniu informacji

publicznych. Jednak w przypadku żądań indywidualnych („wniosków”) z przepisów u.d.i.p. wynika nie tyle obowiązek ujawnienia informacji na każde żądanie osoby zainteresowanej, ile jego rozpatrzenia w oparciu o ustawowe przesłanki. Cechą charakterystyczną u.d.i.p. jest wprowadzenie w tym celu wielu różnorodnych prawnych form działania. Ustawa przewiduje zarówno typowe formy (decyzja administracyjna), jak również specyficzne, używane tylko w tym akcie (np. powiadomienie o opłacie). W praktyce okazały się one niewystarczające, w szczególności ze względu na potrzebę załatwienia także tych żądań o udostępnienie informacji, w przypadku których u.d.i.p. nie znajduje zastosowania bądź wyłączone stosowanie trybu wnioskowego. Dlatego orzecznictwo i doktryna uzupełniają ustawowo wskazane formy.

Inną przyczyną takiego „uzupełniania” ustawowych form są, w mojej ocenie, nazbyt szczegółowe i skomplikowane procedury zawarte w samej ustawie, a także zachodzące w nich wewnętrzne sprzeczności.

Biorąc pod uwagę wskazane powyżej czynniki można zaproponować następujący podział prawnych form działania podmiotów zobowiązanych:

- 1) zawiadomienie o braku zastosowania trybu wnioskowego udostępnienia informacji publicznej,
- 2) zawiadomienie o braku możliwości niezwłocznego udostępnienia informacji publicznej,
- 3) „powiadomienia” określone w u.d.i.p.,
- 4) udostępnienie informacji publicznej,
- 5) decyzja administracyjna o odmowie udostępnienia informacji publicznej,
- 6) decyzja administracyjna o umorzeniu postępowania w sprawie udostępnienia informacji.

Zawiadomienie o braku zastosowania trybu wnioskowego udostępnienia informacji publicznej

Indywidualne żądania uzyskania informacji mogą dotyczyć przypadków, gdy ustawa w ogóle nie jest stosowana (ze względu na brak zaistnienia warunków podmiotowych lub przedmiotowych) lub co prawda znajduje zastosowanie, ale wyłączony zostaje tryb wnioskowy wykonywania prawa do informacji. Ustawa nie określa wprost, w jakiej prawnej formie działa wówczas podmiot zobowiązany. W orzecznictwie i doktrynie ukształtowało

się stanowisko, że adresat żądania ogranicza się do zawiadomienia wnioskodawcy (inne proponowane oznaczenie działań zobowiązanego to „pismo” lub „poinformowanie”), natomiast błędem będzie zaklasyfikowanie takich sytuacji jako podstawy do odmowy udostępnienia informacji. Taki, zasługujący na aprobatę pogląd wynika z braku zdolności prawnej podmiotu (adresata żądania) do załatwienia sprawy w trybie przepisów u.d.i.p. dotyczących udostępniania informacji na wnioski. Podmiot stwierdza brak swojej właściwości, ponieważ u.d.i.p. nie znajduje zastosowania (zob. pkt 1-3 poniżej) lub wyłączony został tryb wnioskowy określony w u.d.i.p. (pkt 4-5).

Warto jednak odnotować pogląd kwestionujący przedstawione stanowisko i podnoszący konieczność zastosowania procesowej formy decyzji administracyjnej⁴. Opiera się on przede wszystkim na założeniu, że każde niewykonanie żądanej czynności udostępnienia w istocie stanowi odmowę. Przedstawiony pogląd należy ocenić krytycznie. Odmowa ma miejsce wówczas, gdy przepisy u.d.i.p. znajdują zastosowanie, ale zaistnieją przesłanki ograniczające dostęp do informacji. Organ administracji publicznej w pierwszej kolejności jest obowiązany przestrzegać swojej właściwości (rzeczowej, miejscowej i instancyjnej), a dopiero w przypadku pozytywnej weryfikacji w tym zakresie – rozpatruje sprawę. Zawiadomienie jest jedynie wyrazem stwierdzenia organu, że nie jest właściwy w sprawie udostępniania na wniosek informacji publicznej.

Możemy wyróżnić następujące sytuacje stanowiące przyczynę zawiadomienia:

- 1) brak posiadania informacji publicznej,
- 2) informacja będąca przedmiotem wniosku nie stanowi informacji publicznej,
- 3) zasady i tryb udostępnienia informacji publicznej określono odmiennie w „innych ustawach” w rozumieniu art. 1 ust. 2 u.d.i.p.,
- 4) informacja publiczna została zamieszczona w BIP,
- 5) kolegialny organ pochodzący z powszechnych wyborów lub jego organ pomocniczy sporządza i udostępnia materiał audiowizualny lub teleinformatyczny rejestrujący w pełni własne obrady.

⁴ M. Jabłoński, *Weryfikacja faktu posiadania informacji publicznej przez podmiot zobowiązany*, w niniejszych materiałach konferencyjnych s. 51, a także orzecznictwo tam podane. Warto także przytoczyć tezę wyroku WSA w Warszawie z dnia 16 stycznia 2004 r., sygn. akt II SAB 325/03, LEX 162287: „Odmowa udzielenia informacji z uwagi na to, że nie stanowi ona informacji publicznej, powinna być dokonana w drodze decyzji”.

Ad 1) Przesłanką podmiotową zaistnienia obowiązku udostępnienia informacji jest jej posiadanie przez podmiot wymieniony w art. 4 ust. 1–2 u.d.i.p. Z przepisu art. 4 ust. 3 u.d.i.p. wynika, że kryterium jest zatem konkretny stan faktyczny (posiadanie informacji). Podmiot weryfikuje go po otrzymaniu żądania zainteresowanego. W przypadku braku żądanej informacji powiadamia o tym wnioskodawcę, co stanowi także pewnego rodzaju informację⁵.

Z takim stanowiskiem polemizuje się, postulując zastosowanie formy decyzji odmawiającej, ponieważ nieuwzględnienie wniosku ze względu na brak posiadania informacji jest w rzeczywistości odmową („odrzuconiem prośby”)⁶. Trudno zgodzić się z tym poglądem, ponieważ w u.d.i.p. co prawda nie wymieniono w katalogu zamkniętym przesłanek odmowy, ale z jej przepisów wynika (zob. art. 16 ust. 2 pkt 2 oraz art. 22 ust. 1 u.d.i.p.), że podstawą odmowy są warunki ograniczające dostępność informacji. Do wykorzystania tych przepisów może jednak dojść tylko wówczas, gdy sama ustawa znajduje zastosowanie. Inny podnoszony argument to potrzeba zapewnienia, poprzez formę decyzyjną, możliwości weryfikacji (kontroli) prawidłowego wykonania obowiązku przez adresata żądania, przy czym argument ten ma jedynie charakter celowościowy⁷.

Ad 2) Udzielenie odpowiedzi na żądanie może powodować potrzebę wytworzenia informacji. Będzie to szczególna sytuacja braku zaistnienia warunku posiadania informacji, ponieważ wniosek nie dotyczy zmaterializowanych danych. Słusznie podnosi się, że informacja publiczna to informacja o określonych faktach i stanach istniejących w chwili udzielania informacji⁸.

Przykładowo tylko podam, że w orzecznictwie do takich sytuacji, nieobjętych zakresem pojęcia „informacja publiczna”, zaliczono: polemikę z zapadłym rozstrzygnięciem, żądanie dokonania przez organ wykładni prawa⁹, wyjaśnienie na temat zamierzeń podejmowania określonych działań¹⁰ czy informację o stosowaniu prawa w indywidualnej sprawie

⁵ M. Jaśkowska, *Dostęp do informacji publicznej w świetle orzecznictwa NSA*, Toruń 2002, s. 65–66, a także orzecznictwo tam podane.

⁶ A. Knopkiewicz, *Tryby udostępniania informacji publicznej*, RPEIS 2004, nr 4, s. 105.

⁷ M. Jabłoński, *op.cit.*

⁸ Wyrok NSA z dnia 20 czerwca 2002 r., sygn. akt II SAB 70/02, „Wokanda” 2002, nr 11.

⁹ Postanowienie NSA z dnia 24 stycznia 2006 r., sygn. akt I OSK 928/05, LEX 167166.

¹⁰ Wyrok NSA z dnia 20 czerwca 2002 r., sygn. akt II SAB 70/02.

z zakresu administracji publicznej¹¹. Zatem wnioskiem o udostępnienie informacji może być objęte jedynie pytanie o konkretne fakty, tj. o stan określonych zjawisk na dzień udzielenia odpowiedzi¹². W innym przypadku zobowiązany powinien jedynie zawiadomić (poinformować) wnioskodawcę pismem, że sprawa nie dotyczy informacji publicznej¹³.

Ad 3) Fakt posiadania informacji publicznej nie oznacza, że do jej udostępniania zawsze będą miały zastosowanie przepisy u.d.i.p. Zgodnie z art.1 ust. 2 przepisy tej ustawy nie mogą naruszać przepisów innych ustaw określających odmienne zasady i tryb dostępu do informacji publicznej.

Pomimo że podnosi się, iż zasada zawarta w art. 1 ust. 2 nie jest wystarczającą dyrektywą interpretacyjną¹⁴, to jednak przepis ten jako jedyny w u.d.i.p. udziela odpowiedzi na pytanie, która z regulacji ma pierwszeństwo w stosowaniu, jeśli zagadnienia dostępu do informacji normuje również odrębna ustawa. Jest to ważne, tym bardziej że szereg ustaw zupełnie odmiennie niż u.d.i.p. wprowadza podmiotowe i/lub przedmiotowe warunki udostępniania informacji. Podmiot zobowiązany do ujawnienia informacji stoi przed problemem interpretacji przepisów przewidujących wzajemnie wyłączające się sposoby zachowania.

Z uwagi na treść art. 1 ust. 2 można wyodrębnić dwie grupy informacji: podlegające udostępnieniu na zasadach i w trybie określonym w u.d.i.p., bądź też takie, które ujawnia się na zasadach i w trybie przewidzianym w ustawach szczególnych¹⁵. W przypadku kolizji przepisy zawarte w ustawach odrębnych mają pierwszeństwo i wyłączają stosowanie u.d.i.p. Podkreśla się, że w takiej sytuacji podmiot zobowiązany zawiadamia jedynie wnioskodawcę pismem, że żądana informacja nie może być udostępniona w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej¹⁶. Moim zdaniem w ta-

¹¹ Wyrok NSA z dnia 19 grudnia 2002 r., sygn. akt II SA 3301/02, „Monitor Prawniczy” 2003, nr 5.

¹² Wyrok NSA z dnia 27 września 2002 r., sygn. akt II SAB 180/02.

¹³ Wyrok NSA z dnia 19 grudnia 2002 r., sygn. akt II SA 3301/02.

¹⁴ J. Drachal, *Prawo do informacji publicznej w świetle wykładni funkcjonalnej*, [w:] *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980–2005*, Warszawa 2005, s. 141.

¹⁵ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 listopada 2004 r., sygn. akt II SAB/Wa 166/04, LEX 164699.

¹⁶ Postanowienie NSA z dnia 24 stycznia 2006 r., sygn. akt I OSK 928/05, LEX 167166.

kim zawiadomieniu powinno jednocześnie wskazać się właściwe przepisy oraz podać zasady i tryb dostępu w nich określone.

W dotychczasowym orzecznictwie do grupy „innych ustaw” zaliczono akty mające bardzo zróżnicowany charakter, np. w zakresie: dostępu do treści aktów prawnych (z wyjątkiem aktów nieogłoszonych i ich projektów) – ustawę z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. Nr 62, poz. 718 ze zm.)¹⁷, ujawniania Norm Polskich – art. 5 ustawy z dnia 12 września 2002 r. o normalizacji (Dz. U. Nr 169, poz. 1386)¹⁸, dostępu do akt IPN – ustawę z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (Dz.U. Nr 155, poz. 1016 ze zm.)¹⁹, udostępniania danych osobowych – ustawę z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz.U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926 ze zm.)²⁰, oznaczania w decyzji stron postępowania, w tym podania ich danych adresowych – art. 107 k.p.a.²¹

Ad 4) Nawet gdy u.d.i.p. znajduje zastosowanie, tryb wnioskowy jest przewidziany dla informacji, których nie zamieszczono w BIP (art. 10 ust. 1 u.d.i.p.). Inaczej ujmując, adresat wniosku nie ma obowiązku udostępniania informacji, jeżeli została ona ujawniona w BIP. W orzecznictwie rozszerza się wspomnianą przesłankę wyłączającą na „informacje ogólnie dostępne bądź będące już w posiadaniu wnioskującego o jej udostępnienie”²². Takie stwierdzenie nie znajduje jednak uzasadnienia w treści art. 10 ust. 1 u.d.i.p. Poza tym polemizuje się z nią, podnosząc, że prawo do informacji publicznej służy także weryfikacji informacji funkcjonujących w publicznym obiegu (czyli posiadanych już przez wnioskodawcę), a zwolnienie z obowiązku może dotyczyć wyłącznie sytuacji, gdy „informacja publiczna została przez władze publiczne podana do wiadomości publicznej i jest

¹⁷ Wyrok NSA z dnia 19 grudnia 2002 r., sygn. akt II SA 3301/02; postanowienie NSA z dnia 24 stycznia 2006 r., sygn. akt I OSK 928/05; wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 listopada 2004 r., sygn. akt II SAB/Wa 166/04.

¹⁸ Wyrok NSA z dnia 31 maja 2004 r., sygn. akt OSK 205/04, LEX 158987.

¹⁹ Wyrok NSA z dnia 15 lipca 2003 r., sygn. akt II SA 1214/03.

²⁰ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 13 czerwca 2006 r., sygn. akt II SA/Wa 2016/05.

²¹ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 24 lutego 2005 r., sygn. akt IV SA 4725/03, LEX 165007.

²² Wyrok NSA z dnia 20 listopada 2003 r., sygn. akt II SAB 372/03 z glosą A. Piskorz-Ryń, „Samorząd Terytorialny” 2005, nr 5.

powszechnie dostępna, bez ograniczeń”²³. Właśnie Biuletyn Informacji Publicznej spełnia przedstawione warunki, chociaż rozwiązanie zawarte w art. 10 ust. 1 u.d.i.p. jest krytykowane jako faktycznie ograniczające dostęp do informacji, ze względu na koszty korzystania z sieci oraz brak umiejętności obsługi komputera przez niektóre osoby²⁴.

W przypadku złożenia wniosku podmiot zawiadamia wnioskodawcę o braku stosowania trybu wnioskowego w związku z ujawnieniem żądanej informacji w BIP wraz z podaniem precyzyjnego adresu internetowego, pod którym się ona znajduje. Jednakże przepis art. 10 ust. 1 u.d.i.p. nie wprowadza zakazu udostępniania na wniosek informacji znajdujących się w BIP, szczególnie w sytuacjach, gdy osoba domagająca się informacji może z różnych przyczyn mieć utrudnione lub uniemożliwione korzystanie z internetu. Takie działanie nie należy już jednak do sfery prawnych obowiązków adresata wniosku.

Ad 5) Grupę sytuacji, w których nie ma obowiązku udostępniania informacji publicznych na wniosek, uzupełnia art. 19 u.d.i.p. dotyczący jedynie kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z wyborów powszechnych i ich organów pomocniczych. Przepis zwalnia z obowiązku udostępniania protokołów i stenogramów swoich obrad, jeżeli zostały sporządzone i udostępnione „materiały audiowizualne lub teleinformatyczne rejestrujące w pełni te obrady”. Pomimo że wyłączenie zawarte w art. 19 nie odnosi się wprost do trybu wnioskowego, należy przyjąć, że jego zakres obejmuje wszelkie sposoby udostępniania określone w u.d.i.p.

Analogicznie do poprzednio omówionych sytuacji, w przypadku żądania dostępu do protokołów i stenogramów zawiadamia się wnioskodawcę o wyłączeniu obowiązku, wraz z informacją, w jaki sposób obrady zostały zarejestrowane i w jaki sposób możliwy jest do nich dostęp. Warto jednak zauważyć, że z podmiotowego punktu widzenia zwolnienie dotyczy tylko organów wskazanych w art. 18 ust. 1 i 2 u.d.i.p., a już nie organów obsługujących ich pracę (np. organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego).

²³ A. Piskorz-Ryń, *op.cit.*, s. 69.

²⁴ M. Bernaczyk, M. Jabłoński, K. Wygoda, *op.cit.*, s. 418–419.

Zawiadomienie o braku możliwości niezwłocznego udostępnienia informacji publicznej

Przyjęcie tej formy ma związek z dokonany w ustawie podziałem sposobów składania żądania. Przepisy u.d.i.p. przewidują, że informacja zostaje udostępniona „na wniosek” lub „bez pisemnego wniosku”.

Ustawodawca posługuje się dwoma zwrotami:

1) „na wniosek”

- wprost: art. 10 ust. 1, art. 13 ust. 1, art. 14, art. 15,
- pośrednio: art. 12 ust. 1 (poprzez odwołanie do art. 10), art. 16 ust. 1 (poprzez odwołanie do art. 14 ust. 2);

2) „bez pisemnego wniosku”

- wprost art. 10 ust. 2,
- pośrednio art. 12 ust. 1 (poprzez odwołanie do art. 10).

Z tego prostego zestawienia jednoznacznie wynika, że znacznie częściej prawodawca używa pojęcia „na wniosek”, a drugi sposób złożenia żądania odnosi się tylko do pewnej szczególnej sytuacji określonej w art. 10 ust. 2 u.d.i.p.

Relacje pomiędzy tymi zwrotami wymagają jednak dalszego wyjaśnienia. Tłumacząc rozumienie pojęcia „bez pisemnego wniosku” można zająć co najmniej dwa stanowiska. W pierwszym, taka forma oznacza złożenie wniosku wszczynającego postępowanie w sprawie udostępnienia informacji, ale bez zachowania formy pisemnej, co zbliżałoby taki sposób do określonego w k.p.a. złożenia podania „ustnie do protokołu” (zob. art. 63 § 1 k.p.a.). W innym, w mojej ocenie właściwym, stanowisku przyjmuje się, że nie chodzi w ogóle o wniesienie podania rozpoczynającego postępowanie, ale o odformalizowaną komunikację z podmiotem zobowiązany²⁵. Dopuszczalne będzie zatem wykorzystanie każdego środka komunikacji do przedstawienia przez zainteresowanego swojego żądania. Może to nastąpić np. podczas rozmowy telefonicznej, ustnie w trakcie bezpośredniego kontaktu w urzędzie z pracownikiem organu, czy też za pomocą środków komunikacji elektronicznej (np. poprzez komunikator

²⁵ Podobnie T.R. Aleksandrowicz, *Komentarz do ustawy o dostępie do informacji publicznej*, Warszawa 2004, s. 187, który uważa, że celem tego rozwiązania było „zminimalizowanie procedur biurokratycznych”.

internetowy)²⁶. Ten rodzaj relacji pomiędzy zainteresowanym informacją a zobowiązanym do jej ujawnienia w założeniu powinien cechować jak najdalej idącą elastycznością i odbiurokratyzowaniem. Ponieważ uprawionym do otrzymania informacji jest „każdy”, nie ma nawet potrzeby identyfikacji wykonującego prawo. Dopuszczalne będzie zatem również przedstawienie żądania przez osobę niezidentyfikowaną (anonimową). Z kolei postuluje się, żeby wniosek o udostępnienie zawierał imię, nazwisko (ewentualnie nazwę) wnoszącego, treść żądania i podpis²⁷, co oznacza, że musi spełniać wymogi co do treści przewidziane dla podania w art. 63 §2 k.p.a.

Mamy więc do czynienia z dwoma różnymi formami wykonywania prawa do informacji, a zwrot „bez pisemnego wniosku” oznacza po prostu każde nieformalne żądanie przekazania informacji publicznej. Wobec tego należy przyjąć podział na formalne („na wniosek”) i nieformalne („bez pisemnego wniosku”) sposoby składania żądań. Dlatego też celowo używam w niniejszym opracowaniu sformułowania „żądanie indywidualne”, które obejmuje obydwie wymienione formy indywidualnej realizacji prawa. Dodatkową konsekwencją przyjęcia takiego podziału będzie ograniczenie wyłączenia, o którym mowa w art. 10 ust. 1 u.d.i.p., tylko do przypadków złożenia wniosku. Gdy dojdzie do spełnienia warunku „niezwłocznego udostępnienia”, ujawnienie informacji w BIP nie zwalnia z trybu określonego w art. 10 ust. 2 u.d.i.p.

Po otrzymaniu żądania podmiot zobowiązany ma do wyboru dwie opcje, w zależności od spełnienia przesłanki „niezwłocznego udostępnienia”. W przypadku jej stwierdzenia następuje udostępnienie informacji „w formie ustnej lub pisemnej”, co również stwarza pewne problemy (zob. część „Udostępnienie informacji publicznej”). Jeżeli sytuacja taka nie zachodzi – zainteresowanemu pozostaje złożenie formalnego wniosku, który zostanie rozpatrzony przez podmiot zobowiązany.

Jak już wspomniałem przesłanką zastosowania trybu określonego w art. 10 ust. 2 u.d.i.p. jest możliwość „niezwłocznego udostępnienia

²⁶ Powstają wątpliwości jak traktować żądanie przesłane na adres poczty elektronicznej podmiotu zobowiązanego, ponieważ jest to forma składania podania określona w art. 63 § 1 k.p.a. Od tego czy zakwalifikujemy mail jako wniosek, czy też jako „nieformalne żądanie” zależy dalsze postępowanie zobowiązanego. Zob. także X. Konarski, G. Sibiga, *Zastosowanie środków komunikacji elektronicznych w postępowaniu administracyjnym ogólnym po nowelizacji k.p.a.*, „Monitor Prawniczy” 2006, nr 2.

²⁷ M. Jaśkowska, *op.cit.*, s. 60.

informacji". Ustawa nie precyzuje, co oznacza ten zwrot, choćby poprzez wyznaczenie maksymalnego terminu. Termin ten z pewnością należy odnieść do innego ustawowego terminu, przewidzianego w art. 13 ust. 1 u.d.i.p. dla udostępniania danych na wniosek („Udostępnianie informacji publicznej na wniosek następuje bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku”). W rozumieniu u.d.i.p. „niezwłocznie” to zatem okres krótszy niż „bez zbędnej zwłoki”. Wydaje się, że różnice pomiędzy tymi terminami związane są z czasem potrzebnym – z powodów technicznych i organizacyjnych – do wyszukania (ew. przygotowania) i przekazania informacji.

Przy analizowaniu, czy zachodzi możliwość „niezwłocznego udostępnienia”, należy zastosować także inne kryteria wynikające z ustawy:

- wymóg ograniczenia udostępnienia informacji, ze względu na przesłanki określone w art. 5 ust. 1–3 u.d.i.p.,
- potrzebę przetworzenia informacji, o czym mowa w art 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p.,
- konieczność zastosowania szczególnych trybów, przewidzianych w ustawie o udostępnianiu informacji na wniosek, tj. przedłużenie terminu udostępniania (art. 13 ust. 2 u.d.i.p.), brak możliwości udostępnienia informacji w sposób i w formie zgodnymi z żądaniem (art. 14 ust. 2 u.d.i.p.) oraz nałożenie opłaty (art. 15).

We wskazanych powyżej sytuacjach zachodzi konieczność rozpatrzenia dopuszczalności udostępnienia i to także charakteryzuje brak spełnienia warunku „niezwłocznego udostępnienia”. Nie oznacza to automatycznie, że nastąpi odmowa ujawnienia informacji, nałożona zostanie opłata czy też żądającemu zostanie zaproponowana alternatywna forma udostępnienia. Będzie to bowiem dopiero wynikiem postępowania przeprowadzonego przez podmiot zobowiązany na formalny wniosek zainteresowanego.

Wobec powyższego brak możliwości niezwłocznego udostępnienia nie jest równoznaczny z odmową udostępnienia informacji. W takim przypadku nie zostaje tylko dopuszczony odformalizowany tryb określony w art. 10 ust. 2 u.d.i.p. Zobowiązany nie wydaje decyzji administracyjnej, ponieważ taka forma będzie miała zastosowanie dla odmowy oraz umorzenia postępowania wszczętego na wniosek.

W przypadku „nieformalnego żądania” wystarczające jest poinformowanie zainteresowanego o braku możliwości niezwłocznego udostępnienia informacji. W ramach takiej informacji należy zawiadomić, dlaczego nie-

zastosowano trybu z art. 10 ust. 2 u.d.i.p. oraz pouczyć o prawie złożenia wniosku w celu formalnego załatwienia sprawy²⁸. Biorąc pod uwagę nieformalny sposób składania żądania, a nawet brak identyfikacji osoby je zgłaszającej nie ma wymogów co do formy takiego zawiadomienia. Np. może to nastąpić w trakcie rozmowy telefonicznej z osobą, która wykorzystuje ten sposób komunikowania do zwrócenia się o informację.

Reasumując, wszelkie czynności podejmowane na podstawie art. 10 ust. 2 u.d.i.p. mają charakter czynności materialno-technicznych²⁹. Jediną kontrolą zawiadomienia o braku możliwości ujawnienia informacji pozostaje dla żądającego złożenie wniosku, który załatwia się już w ramach formalnej procedury.

Udostępnienie informacji publicznej

Dla określenia formy udostępnienia informacji publicznej podstawowe znaczenie mają: wynikający z u.d.i.p. podział prawnych form załatwiania wniosków oraz właściwe przepisy proceduralne. Ustawa w art. 16 ust. 1 zobowiązuje do stosowania formy decyzji, ale wyłącznie w przypadkach odmowy udostępnienia informacji oraz umorzenia postępowania w sprawie udostępnienia. Stosownie do treści art. 16 ust. 2 tylko do tych decyzji znajdują zastosowanie przepisy k.p.a. z odmiennosciami wskazanymi w u.d.i.p. Takie wąskie odesłanie, które nie odnosi się w żaden sposób do udostępniania informacji, wydaje się celowym działaniem prawodawcy. Przekazywanie informacji, na wniosek winno mieć elastyczny charakter. W tym zakresie wystarczająca powinna być regulacja zawarta w u.d.i.p. (zob. jednak uwagi w części „Odmowa udostępnienia informacji publicznej”). Dlatego udostępnianie informacji nie stanowi decyzji administracyjnej, a ujmując to precyzyjniej, nie musi zostać poprzedzone wydaniem takiej decyzji. Ma ono jedynie charakter czynności materialno-technicznej³⁰.

²⁸ Podobnie A. Knopkiewicz, *op.cit.*, s. 101.

²⁹ M. Jabłoński, K. Wygoda, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Wrocław 2002, s. 209; A. Knopkiewicz, *op.cit.*, s. 102.

³⁰ Np. wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 listopada 2004 r., sygn. akt II SAB/Wa 166/04; wyrok WSA w Warszawie z dnia 25 maja 2004 r., sygn. akt II SAB/Wa 83/04. W doktrynie takie stanowisko poparli m.in. M. Jaśkowska, *op.cit.*, s. 61; M. Jabłoński, K. Wygoda, *op.cit.*, s. 206; A. Knopkiewicz, *op.cit.*, s. 109; J. Drachal, *Dostęp do informacji publicznej w praktyce*

Potwierdzają to przepisy art. 10 oraz 12–15 u.d.i.p., które używają pojęcia „udostępnianie” dla oznaczenia działań podmiotu zobowiązanego. Należy je interpretować dosłownie. Odosobnione, nieznajdujące uzasadnienia w treści przepisów u.d.i.p., stanowisko, że udostępnienie informacji dokonuje się w drodze decyzji administracyjnej, opiera się na założeniu, że mamy tutaj do czynienia z jednostronnym oświadczeniem woli organu, określającym sytuację prawną konkretnie wskazanego adresata w indywidualnie oznaczonej sprawie³¹.

Tego typu rozbieżności pojawiają się zresztą w doktrynie przy okazji stosowania kolejnych przepisów wyznaczających indywidualne sprawy załatwiane poprzez czynności faktyczne (np. wpis do ewidencji działalności gospodarczej)³². W celu uniknięcia zbędnej dyskusji ustawodawca mógł bezpośrednio w u.d.i.p. użyć pojęcia „czynność materialno-techniczna”, ponieważ takie zabiegi są już stosowane w naszym prawodawstwie (nadanie numeru PESEL)³³.

Zgodnie z art. 12 ust. 1 u.d.i.p. udostępniane informacje – zarówno w trybie nieformalnym jak i formalnym – mają być „oznaczane” datą udostępnienia oraz danymi określającymi: podmiot udostępniający informację, tożsamość osoby, która wytworzyła informację lub odpowiada za jej treść oraz tożsamość osoby udostępniającej informację. *De facto* oznacza to potrzebę przekazania żądającemu dodatkowych danych związanych z procesem wytwarzania i udostępniania informacji publicznych lub co najmniej uzyskania pewności, że takie dane posiada (np. w rozmowie telefonicznej, podczas której przekazuje się informacje publiczne, nie ma

orzeczniczej Naczelnego Sądu Administracyjnego, [w:] *Miscellanea iuridica*, t. IV, *Problemy samorządu terytorialnego. Dostęp do informacji publicznej* (red. A. Drogoń, A. Lityński, G. Sibiga), Tychy 2004, s. 177.

³¹ T.R. Aleksandrowicz, *op.cit.*, s. 197.

³² Np. w przedmiocie formy wpisu do ewidencji działalności gospodarczej w literaturze przedstawiono dwa odmienne stanowiska: decyzji administracyjnej o wpisie do ewidencji oraz ewidencjonowania jako czynności materialno-technicznej. Zob. m.in. J. Pater, *Postępowanie ewidencyjne w ustawie o działalności gospodarczej*, PiP 1989, z. 7, s. 87–88, M. Zdyb, *Prawo publiczne gospodarcze*, Kraków 1998, s. 460–461, M. Niezgodka-Medkova, *W kwestii charakteru wpisu do ewidencji działalności gospodarczej*, PiP 1990, z.1, s. 114 i 115, A. Wasilewski, *Ustawa z 1988 r. o działalności gospodarczej (wstępna charakterystyka rozwiązań prawnych)*, PUG 1989, nr 3, s. 75.

³³ Art. 31a ust. 2 ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych (Dz.U. z 2001 r. Nr 87, poz. 960 ze zm.): „Numer PESEL nadaje minister właściwy do spraw administracji publicznej w formie czynności materialno-technicznej”.

potrzeby dodatkowego informowania rozmówcy o dacie udostępnienia, ponieważ jest to informacja mu znana).

Z kolei w art. 12 ust. 2 u.d.i.p. określono warunki techniczne, jakie musi zapewnić zobowiązany na potrzeby udzielania informacji w przypadku zarówno wniosku, jak i „nieformalnego żądania”. Dalsze przepisy dotyczące sposobu i technicznej formy przekazywania danych nie zawierają już tak jednolitej regulacji dla tych dwóch trybów („formalnego” i „nieformalnego”). Podczas gdy informacja udostępniana na podstawie nieformalnego żądania będzie przekazywana „ustnie lub pisemnie” (art. 10 ust. 2 u.d.i.p.), to w przypadku złożenia wniosku udostępnienie następuje w sposób lub w formie zgodnych z wnioskiem (zasada preferencji wnioskodawcy – art. 14 u.d.i.p.). Na tej podstawie sformułowano stanowisko, że w przypadku „nieformalnego żądania” sposób udzielenia odpowiedzi jest ograniczony do dwóch wariantów: odpowiedzi ustnej bądź pisemnej³⁴. Takie podejście pozostaje w sprzeczności z przepisem art. 12 ust. 2 pkt 2 u.d.i.p., który obliuguje udostępniającego do zapewnienia możliwości „przesyłania informacji albo przeniesienia jej na odpowiedni, powszechnie stosowany nośnik informacji”, co – jak podkreśla się – obejmuje również nośnik elektroniczny³⁵. Nie podlega również dyskusji, że zwrot „przesyłanie informacji” odnosi się do środków komunikacji elektronicznej.

Jednakże cechą „niezwłocznego udostępnienia” jest właśnie to, że informacja nie zawsze będzie mogła być udostępniona w sposób lub w formie zgłoszonej przez żądającego. Dlatego zasadę preferencji wnioskodawcy umieszczono w przepisie dotyczącym udostępniania informacji na wnioski.

Powiadomienia określone w u.d.i.p.

W aż trzech artykułach u.d.i.p. wprost posługuje się konstrukcją „powiadomienia”. W mojej ocenie to pojęcie, użyte w omówionych poniżej przepisach, należy interpretować dosłownie, co oznacza, że prawodawca wprowadza nową, specyficzną formę działania, celowo różną od innych wymienionych w u.d.i.p. (choćby decyzji, o której mowa w art. 16 u.d.i.p.).

³⁴ A. Knopkiewicz, *op.cit.*, s. 101.

³⁵ T.R. Aleksandrowicz, *op.cit.*, s. 192.

Co do zasady, to powiadomienia mają charakter formalny, czyli przybierają postać pism skierowanych do wnioskodawcy. Dwa powiadomienia (spośród 3) zawierają w sobie jednocześnie elementy wezwań skierowanych do wykonującego prawo, o czym szerzej w dalszej części referatu.

Do innych cech wyróżniających „powiadomienia” trzeba zaliczyć to, że znajdują zastosowanie:

- w sprawach wszczętych na wniosek (nie dotyczą zatem „trybu nieformalnego” określonego w art. 10 ust. 2 u.d.i.p.),
- po pozytywnym rozpatrzeniu wniosku, tj. po stwierdzeniu, że informacja podlega udostępnieniu ze względu na brak podstaw do ograniczenia jej dostępności.

Jeśli chodzi o drugi z tych warunków, zobowiązany wykorzystuje powiadomienia, gdy stwierdzi, że informacja stanowiąca przedmiot wniosku powinna zostać udostępniona, ale ze względu na szczególne, określone w ustawie okoliczności nie może dojść do jej udostępnienia w terminie „bez zbędnej zwłoki”, nie później niż 14 dni od dnia złożenia wniosku (art. 13 ust. 1 u.d.i.p.), w sposób i w formie zgodnych z wnioskiem (art. 14 ust. 1 u.d.i.p.) czy też bezpłatnie (art. 7 ust. 2 u.d.i.p.).

Ustawa wylicza trzy rodzaje powiadomień:

- 1) o opóźnieniu w udostępnieniu informacji (art. 13 ust. 2 u.d.i.p.),
- 2) o braku możliwości udostępnienia informacji zgodnie z wnioskiem oraz możliwym sposobie lub formie udostępnienia (art. 14 ust. 2 u.d.i.p.),
- 3) o opłacie za dodatkowe koszty udostępnienia informacji (art. 15 ust. 2 u.d.i.p.).

Najmniej skomplikowane jest pierwsze z nich – powiadomienie o przedłużeniu terminu udostępnienia informacji. Powiadomienie to jednak nie dotyczy przedłużenia załatwienia sprawy (czytaj: rozpatrzenia wniosku pod kątem przesłanek odmowy udostępnienia informacji), ale jedynie opóźnienia w ujawnieniu informacji. Podmiot zobowiązany stwierdził więc już, że nie zachodzą żadne przesłanki ograniczające jawność informacji.

W mojej ocenie rozwiązanie zastosowane w u.d.i.p. wzorowano na zawiadomieniu strony o przekroczeniu terminu, o którym mowa w art. 36 ust. 1 k.p.a. Zbliżone pozostają elementy tych zawiadomień, ponieważ przepis u.d.i.p. – bardzo podobnie jak k.p.a. – zobowiązuje, aby w treści pisma określić powód opóźnienia oraz termin udostępnienia informacji. W u.d.i.p. zastrzega się jednak, że termin podany wnioskodawcy (a za-

tem również termin samego udostępnienia) nie może być dłuższy niż 2 miesiące od dnia złożenia wniosku. Dla samej czynności powiadomienia ustawodawca wyznacza termin 14 dni od dnia doręczenia wniosku podmiotowi.

Drugie z powiadomień dotyczy sytuacji braku możliwości – z przyczyn technicznych leżących po stronie zobowiązanego – udostępnienia informacji „w sposób i w formie zgodnych z wnioskiem”. Wybór „sposobu” i „formy” stanowi ustawowe prawo wnioskodawcy (zasada preferencji wnioskodawcy). Jak się przyjmuje pojęcia „sposób” i „forma” są ze sobą związane, a pierwsze z nich sprowadza się do określenia, czy informacja ma zostać wysłana listownie, przekazana środkami komunikacji elektronicznej, czy też będzie do odbioru w siedzibie podmiotu zobowiązanego³⁶. Forma odnosi się do zapisu danych oraz ich przekształcenia lub przetworzenia. Ustawowy zwrot „środki techniczne nie umożliwiają udostępnienia” będzie oznaczać, że środki używane przez zobowiązanego nie zapewniają realizacji wniosku lub nawet nie posiada on niezbędnego sprzętu/oprogramowania.

Przepis art. 14 ust. 2 u.d.i.p. nie wyznacza terminu powiadomienia (inaczej niż przepisy u.d.i.p. dla dwóch pozostałych powiadomień), co oceniam jako usterkę legislacyjną. Wydaje się, że właściwe będzie tutaj przyjęcie terminu 14-dniowego z następujących powodów: powiadamianie stanowi wyjątek od udostępnienia informacji w terminie 14 dni, o którym mowa w art. 13 ust. 1 u.d.i.p. oraz brak jest przyczyn do różnicowania terminów poszczególnych powiadomień, a oprócz omawianego powiadomienia przepisy wyznaczają właśnie taki termin. Wobec tego termin 14-dniowy staje się terminem podstawowym, ponieważ adresata wniosku zobowiązano z jego zachowaniem do przekazania informacji publicznej lub powiadomienia o zaistnieniu szczególnych sytuacji przedłużających proces udostępniania.

Elementy powiadomienia wynikające z u.d.i.p. to: określenie przyczyn braku możliwości udostępnienia zgodnie z wnioskiem, wskazanie sposobu lub formy niezwłocznego udostępnienia informacji oraz określenie skutków braku ich przyjęcia. Ustawa bowiem przewiduje wydanie decyzji o umorzeniu postępowania, jeżeli w terminie 14 dni od powiadomienia wnioskodawca niełoży wniosku o udostępnienie informacji, przystając

³⁶ M. Jabłoński, K. Wygoda, *op.cit.*, s. 228.

na sposób lub formę wskazane w powiadomieniu (zob. część „Umorzenie postępowania o udostępnienie informacji publicznej”). W związku z tym można doszukiwać się w powiadomieniu cech charakterystycznych dla wezwania, w tym przypadku wezwania do realizacji prawa do informacji w sposób lub w formie wskazanych przez zobowiązanego, z prawnie określonymi skutkami nie skorzystania z nich.

Wreszcie trzecie powiadomienie związane jest z nałożeniem opłaty za dodatkowe koszty udostępnienia, jako wyjątku od zasady bezpłatności dostępu do informacji publicznej. Taka opłata musi odpowiadać rzeczywistym kosztom po stronie podmiotu zobowiązanego. Termin „dodatkowe koszty” ustawa wiąże ze wskazanym we wniosku sposobem udostępnienia lub koniecznością przekształcenia informacji w formę wskazaną we wniosku. Wydaje się, że podmiot zobowiązany każdorazowo odrębnie ustala koszt udostępnienia, mogąc korzystać z zatwierdzonego w jednostce organizacyjnej cennika obejmującego ceny nośników oraz przeniesienia danych na nośnik (np. sporządzenia kserokopii dokumentu).

Powiadomienie następuje w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku i zawiera informację o kwocie opłaty. W mojej ocenie należy w nim także umieścić informacje o konsekwencjach nałożenia opłaty. Ustawa wyznacza bowiem dla powiadomionego termin 14 dni (od dnia doręczenia) na wycofanie wniosku lub jego zmianę w ten sposób, aby podmiot i zobowiązany nie poniósł dodatkowych kosztów związanych ze sposobem lub formą udostępnienia informacji. Jeżeli wnioskodawca nie złoży w tym terminie podania podmiot zobowiązany udostępnia informację, a wykonujący prawo do informacji jest zobowiązany do świadczenia pieniężnego wobec niego. Nie ulega wątpliwości, że w przypadku modyfikacji wniosku co do sposobu lub formy udostępnienia następuje ujawnienie informacji, a opłatę uważa się za niebyłą, chyba, że nowy wniosek także pociąga za sobą dodatkowe koszty. Wówczas należy powtórzyć procedurę nałożenia opłaty w drodze powiadomienia. Przepisy u.d.i.p. milczą natomiast jak ma zachować się zobowiązany, gdy otrzyma podanie wycofujące wniosek. Wydaje się, że zasadne będzie stwierdzenie bezprzedmiotowości postępowania i jego umorzenie, ale takie działanie może zostać uznane za pozostające w sprzeczności z art. 16 ust. 1 u.d.i.p., który przewiduje wydanie decyzji o umorzeniu tylko w przypadku określonym w art. 14 ust. 2 u.d.i.p. (zob. także część „Umorzenie postępowania o udostępnienie informacji publicznej”).

Powiadomienie stanowi jednocześnie rodzaj wezwania do uiszczenia opłaty. Problem w tym, że brak wniesienia opłaty nie skutkuje powstrzymaniem się od czynności udostępnienia, o czym przesądza treść art. 15 ust. 2 u.d.i.p. W takim przypadku nie można także wydać decyzji o odmowie udostępnienia lub pozostawić wniosku bez rozpoznania³⁷. Analizowany przepis jednoznacznie przewiduje bowiem tryb postępowania w takiej sytuacji. W przypadku, gdy adresat powiadomienia nie wnieśli opłaty i jednocześnie nie zmieni lub nie wycofa wniosku, informacja po prostu powinna zostać przekazana. Stawia to w niekorzystnej sytuacji podmiot zobowiązany, któremu pozostaje dochodzenie od wnioskodawcy ustalonej opłaty. Omówienie tej problematyki wykracza jednak poza ramy niniejszego opracowania.

Jednakże nakładanie opłat może stanowić środek służący faktycznemu ograniczaniu przez podmioty zobowiązane dostępności informacji. W związku z tym w doktrynie proponuje się, aby ustalenie opłaty następowało w formach procesowych: postanowienia lub decyzji, a przepisy kodeksowe znajdowały zastosowanie w drodze analogii ze względu na istniejącą lukę³⁸. Podstawę do wydania postanowienia ma stanowić art. 264 § 1 k.p.a.³⁹ Dalej posunięte jest stanowisko, aby opłatę nakładać w drodze decyzji administracyjnej, przy czym jako argument wskazuje się, że „nałożenie opłaty jest pewnym szczególnym rodzajem odmowy jej [informacji] udzielenia, mianowicie udzielenia bezpłatnego”⁴⁰.

Moim zdaniem przedstawione stanowiska nie mogą zostać uwzględnione. Ustawodawca celowo używa formy „powiadomienia”, tak jak w dwóch pozostałych przypadkach określonych w art. 13 i w art. 14 u.d.i.p., a formę decyzji zastrzega się w ustawie wyłącznie dla odmowy udostępnienia oraz umorzenia. Nawet gdyby zaakceptować tezę, że jest to szczególny rodzaj odmowy (tj. odmowy bezpłatnego udostępnienia), drugim elementem rozstrzygnięcia w decyzji musi być nałożenie opłaty i ustalenie jej kwoty, co pozostaje już w oczywistej sprzeczności z art. 16 ust. 1 u.d.i.p., który nie

³⁷ M. Jaśkowska, *op.cit.*, s. 63.

³⁸ M. Jaśkowska, *op.cit.*, s. 64; B. Dolnicki, *Zasada jawności i dostępu do informacji publicznej w ustawach samorządowych*, [w:] *Miscellanea iuridica*, t. IV, *Problemy samorządu terytorialnego. Dostęp do informacji publicznej* (red. A. Drogoń, A. Lityński, G. Sibiga), Tychy 2004, s. 160.

³⁹ M. Jaśkowska, *op.cit.*, s. 64.

⁴⁰ *Ibidem*.

przyznaje kompetencji do wydawania takiej decyzji. Ponieważ przepisy k.p.a. znajdują zastosowanie tylko do decyzji, to negując możliwość wydawania decyzji nakładającej opłatę, niedopuszczalne jest równoczesne stosowanie przepisów kodeksowych. Zresztą przepis art. 15 ust. 2 u.d.i.p. wystarczająco precyzyjnie określa sposób postępowania organu w tym zakresie. Z tego powodu nie możemy też mówić o luce prawnej i potrzebie zastosowania wniosku *per analogiam*.

Odmowa udostępnienia informacji publicznej

Ustawa wprost wymaga zastosowania formy decyzji dla odmowy udostępnienia informacji. Stosownie do treści art. 16 ust. 2 dla takiego rodzaju decyzji stosuje się przepisy k.p.a., z odmiennościami określonymi w art. 16 ust. 2 u.d.i.p. Decyzja powinna zatem zawierać elementy określone w art. 107 k.p.a. Jedną z odmienności wprowadzonych w u.d.i.p. dotyczy rozszerzania – w porównaniu do art. 107 § 3 k.p.a. – informacji zawartych w uzasadnieniu⁴¹.

Organ wydający decyzję jest bowiem zobowiązany zawrzeć w uzasadnieniu:

- imiona, nazwiska i funkcje osób, które zajęły stanowisko w toku postępowania o udostępnienie informacji,
- oznaczenie podmiotów, ze względu na których prywatność (osoby fizyczne) lub tajemnicę przedsiębiorstwa wydano decyzję o odmowie udostępnienia informacji.

Umieszczenie pierwszej informacji nie budzi żadnych wątpliwości, ponieważ stanowi to wyraz transparentności wewnętrznego procesu załatwiania spraw związanych z udostępnianiem informacji publicznej. Przypomnę, że również przy udostępnieniu informacji należy określić tożsamość osoby, która wytworzyła informację lub odpowiada za treść informacji oraz osoby, która udostępniła informację. Natomiast problematyczna jest realizacja wymogu oznaczenia podmiotów, których dobra

⁴¹ Nie można natomiast zgodzić się z poglądem M. Jabłońskiego, K. Wygody, *op.cit.*, s. 240, że przepisy u.d.i.p. modyfikują termin załatwienia sprawy administracyjnej rozstrzyganej decyzją odmowną. Przepis art. 13 ust. 1 u.d.i.p. wprowadza termin 14-dniowy tylko dla udostępniania informacji publicznej, a nie postępowania kończącego wydaniem decyzji o odmowie.

są chronione na podstawie art. 5 ust. 2 u.d.i.p., ponieważ, paradoksalnie, może on doprowadzić do naruszenia prywatności. Chodzi o sytuacje, gdy wniosek dotyczy podania danych identyfikujących konkretne osoby fizyczne. W decyzji odmownej zaprzeczeniem ochrony prywatności będzie oznaczenie tych osób, ze względu na warunek określony w art. 16 ust. 2 pkt 2 u.d.i.p.

Pomimo że przepisy u.d.i.p. wprost tego nie regulują, podstawą wydania decyzji odmownej będą przepisy u.d.i.p. wprowadzające ograniczenia w dostępności informacji posiadanych przez podmiot zobowiązany. Główne ograniczenia prawa do informacji określone zostały w art. 5 u.d.i.p. i są nimi tajemnica państwowa i tajemnica służbowa określone w przepisach o ochronie informacji niejawnych, inne ustawowo chronione tajemnice, prywatność osoby fizycznej, tajemnica przedsiębiorcy oraz ochrona interesu strony. Oprócz tego podstawą odmowy będzie brak spełnienia warunków udostępnienia informacji przetworzonej, o której mowa w art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. Przepis ten wprowadza warunek, że uzyskanie informacji przetworzonej następuje w takim zakresie, w jakim jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego⁴².

Umorzenie postępowania o udostępnienie informacji publicznej

W art. 16 ust. 1 u.d.i.p. przewidziano umorzenie postępowania o udostępnienie informacji publicznej w szczególnej sytuacji określonej w art. 14 ust. 2 zd. drugie u.d.i.p. Chodzi o omówioną już sytuację braku złożenia wniosku o udostępnienie informacji w sposób i w formie wskazanych w powiadomieniu, o którym mowa w ust. 1 zd. pierwsze (zob. część *Powiadomienia określone w u.d.i.p.*). Ustawa przesądza wówczas formę decyzji administracyjnej, do której znajdują zastosowanie przepisy k.p.a. W tym przypadku u.d.i.p. nie wprowadza żadnych modyfikacji treści decyzji w porównaniu do art. 107 k.p.a.

⁴² Na temat informacji przetworzonej zob. M. Jaśkowska, *Dostęp do informacji przetworzonej*, [w:] *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980–2005*, Warszawa 2005, s. 222 i nast.; E. Jarzęcka-Siwik, *Ograniczenie dostępu do informacji przetworzonej*, PS 2004, nr 7–8.

Jednak tak wąskie wskazanie w art. 16 u.d.i.p. podstaw wydania decyzji umarzającej oraz zakresu stosowania k.p.a. nasuwa zasadnicze wątpliwości, jak ma zachować się podmiot zobowiązany, jeżeli postępowanie z innych przyczyn stanie się bezprzedmiotowe, choćby w przypadku, gdy wykonujący prawo do informacji wycofa swój wniosek, o czym mówi art. 15 ust. 2 u.d.i.p. Ewentualne wydanie wówczas decyzji umarzającej, co ze względu na treść art. 105 § 1 k.p.a. wydaje się rozwiązaniem najbardziej prawidłowym, może spotkać się z zarzutem naruszenia zasad określonych w art. 16 u.d.i.p.

Dr MARIUSZ JABŁOŃSKI
Uniwersytet Wrocławski
Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii
Katedra Prawa Konstytucyjnego

Weryfikacja faktu posiadania informacji publicznej przez podmiot zobowiązany

1. Uwagi wprowadzające

Praktyka udostępniania informacji publicznej, w miarę upływu czasu, staje się coraz bardziej złożona. Początkowe założenie, które „legło” u podstaw ustawy o dostępie do informacji publicznej (dalej: u.d.i.p.)¹, sprowadzające się do tezy – udostępniać wszystko to, co dotyczy sprawy publicznej, a co nie jest objęte tajemnicą lub prywatnością – samo w sobie okazało się zbyt „idealistyczne”, aby sprawdzić się bez konieczności, daleko idącej sądowej ingerencji² w sferę oceny charakteru informacji dokonywanej przez podmioty zobowiązane. O ile ustalenie, jaka informacja i kiedy nie może być udostępniona ze względu na objęcie jej wyłączeniem, stanowi bardzo skomplikowaną kwestię badawczą, o tyle jeszcze większe zainteresowanie może budzić pozostawiony dotąd – niejako na uboczu, a niewątpliwie immanentnie z zagadnieniem tym powiązany – problem weryfikacji faktu posiadania informacji publicznej przez podmiot zobowiązany. Okazuje się bowiem, że klauzula zawarta w art. 4 ust. 3 u.d.i.p. uznawana jest jako „wygodna dla organów i instytucji, które w stosunkowo

¹ Na temat celów wprowadzenia ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, Dz.U. Nr 112, poz. 1198 ze zm. zob. H. Izdebski, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej a standardy „otwartego rządu”*, „Służba Cywilna” 2002, nr 4, s. 57–59; W. Rataj, *Dostęp do informacji publicznej – prawo dla obywatela, wyzwanie dla administracji*, „Służba Cywilna” 2002, nr 4, s. 65–68.

² Zob. bardzo ciekawe opracowanie J. Drachala, *Prawo do informacji publicznej w świetle wykładni funkcjonalnej*, [w:] *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980–2005*, NSA, Warszawa 2005, s. 146 i nast.

łatwy sposób mogą manipulować informacjami przekazywanymi (...), zaślaniając się swoją niekompetencją”³. Na tym tle powstaje więc problem, czy można mówić o prawnej „manipulacji” po stronie zobowiązanego i czy obowiązujące przepisy stwarzają taką ewentualność?

2. Posiadanie informacji – ujęcie modelowe

Podstawowa zasada u.d.i.p., wyrażona w art. 4 ust. 3 zawiera czytelną dyrektywę – obowiązek udostępnienia informacji będzie musiał zostać spełniony tylko wtedy, gdy konkretna informacja znajduje się w posiadaniu podmiotu będącego adresatem żądania i jest to informacja dotycząca sprawy publicznej⁴. Podkreśla się przy tym, że „(...) podmioty niedysponujące wiedzą w żądanym zakresie nie są zobowiązane poszukiwać informacji na dany temat u innych podmiotów, ani tym bardziej ich przetwarzać”⁵.

Posiadanie należy więc identyfikować z istnieniem określonego stanu faktycznego, w którego ramach, bezpośrednio w dyspozycji konkretnego organu (podmiotu) znajdują się informacje, o jakie występuje zainteresowany. Organ (podmiot) nie może przy tym skutecznie odmówić udostępnienia dokumentów wskazując, że zostały mu przekazane wyłącznie z zamiarem przechowania. Tym bardziej nie może odmówić udzielenia informacji, jeżeli znajduje się w posiadaniu takich dokumentów, np.: w związku z zajęciem stanowiska (art. 106 k.p.a.).

W każdej jednak sytuacji, szczególnie zaś wtedy, gdy nie jest znane pochodzenie dokumentów, organ, w którego posiadaniu się znajdują, musi – analizując ich treści – ustalić, czy dotyczą one sprawy publicznej oraz określić prawdopodobieństwo naruszenia przepisów ustawowych zabraniających ich ujawniania – i to w zakresie ochrony informacji niejawnych, pozostałych ustawowo określonych tajemnic, jak również innych dóbr podlegających ochronie (np. prywatności osób fizycznych czy tajemnicy przedsiębiorcy). W tym celu powinien przeprowadzić postępowanie

³ *Prawo mediów*, red. J. Barta, R. Marcinkiewicz, A. Maślak, Warszawa 2005, s. 326.

⁴ Szerzej na temat sprawy publicznej: M. Bernaczyk, M. Jabłoński, K. Wygoda, *Biuletyn Informacji Publicznej. Informatyzacja administracji*, Wrocław 2005, s. 47–60.

⁵ Szeroko i wnikliwie opracowała ten temat M. Jaśkowska, *Dostęp do informacji przetworzonej*, [w:] *Sądownictwo...*, s. 224, zob. też: M. Bernaczyk, M. Jabłoński, K. Wygoda, *op.cit.* s. 87 i in.

wyjaśniające, które pozwoli jednocześnie na ustalenie statusu treści konkretnych dokumentów, jakie znalazły się w jego posiadaniu.

3. Ocena charakteru posiadanych informacji

Ocena, czy konkretna informacja, o którą występuje żądający, znajduje się w posiadaniu podmiotu zobowiązanego, jest jednym z pierwszych etapów postępowania w sprawie jej udostępnienia. Jest rzeczą oczywistą, że oceny tej dokonuje pierwotnie sam organ (podmiot), który jest adresatem żądania.

W literaturze przedmiotu podkreśla się, że w posiadaniu podmiotów zobowiązanych mogą się znajdować różne informacje. Część z nich może mieć nawet taki charakter, który nie będzie uprawniał do zakwalifikowania ich jako publiczne, a więc nie będzie dotyczył sprawy publicznej.

H. Izdebski stwierdził, że informacja prywatna znajdująca się w posiadaniu władz publicznych „w związku z art. 47, art. 51 ust. 1 i art. 76 Konstytucji RP nie może być identyfikowana ze sprawą publiczną, a więc z przedmiotem informacji publicznej. Spraw prywatnych (dane osobowe, życie prywatne, rodzinne), a także informacji, które naruszałyby godność, cześć (dobre imię), a więc dobra osobiste, nie można uznać za sprawy publiczne”⁶.

Podobnie wypowiadał się G. Sibiga, według którego nie może być zatem uznana za sprawę publiczną, a więc informację publiczną ta, która dotyczy tego, co „prywatne, niepubliczne, osobiste, intymne”⁷.

Najszerszą natomiast formułę zaprezentował T.R. Aleksandrowicz. Zauważył mianowicie, że pojęcie dostępu odnosi się do informacji, a nie do dokumentu, co równoznaczne jest z szerszym zakresem dostępu, a to doprowadziło go do wniosku, że „informacją publiczną w rozumieniu ustawy może okazać się zatem np. informacja o istnieniu dokumentu lub też po prostu informacja ustna, dotycząca określonej kategorii spraw”⁸.

Ostatni z przytoczonych poglądów wydaje się czytelnie rozróżniać znane w Europie prawo dostępu do dokumentów od polskiego modelu

⁶ H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2004, s. 209.

⁷ G. Sibiga, *Dostęp do informacji publicznej a prawa do prywatności jednostki i ochrony jej danych osobowych*, „Samorząd Terytorialny” 2003, nr 11, s. 5–6.

⁸ T.R. Aleksandrowicz, *Komentarz do ustawy o dostępie do informacji publicznej*, Warszawa 2002, s. 74.

dostępu do informacji publicznej. Treścią tego ostatniego bowiem jest nie tylko wgląd do dokumentów, ale przede wszystkim dostęp do informacji publicznej, w tym informacji przetworzonej w takim zakresie, w jakim jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego oraz dostęp do posiedzeń kolegialnych organów pochodzących z wyborów powszechnych (por. art. 3 ust. 1 u.d.i.p.), połączony z możliwością rejestracji dźwięku i obrazu (por. art. 18 i 19 u.d.i.p.)⁹. W założeniu element „posiadania” powinien więc dotyczyć nie tylko treści samych dokumentów urzędowych definiowanych w art. 6 ust. 2 u.d.i.p., ale też innych źródeł informacji znajdujących się w „dyspozycji” zobowiązanego podmiotu. Przyjmuję, że jest to również wiedza funkcjonariusza publicznego, a jeszcze szerzej pracownika każdego z zobowiązanych podmiotów określonych w treści art. 4 ust. 1–2 u.d.i.p.

Niezależnie od problemów powstających na płaszczyźnie wyodrębnienia „pozadokumentowych” źródeł informacji publicznej – notabene praktycznie pomijanych w procesie pozyskiwania informacji publicznej – do podstawowych, które pojawiają się w praktyce stosowania u.d.i.p., zaliczyć trzeba te, dotyczące możliwości weryfikowania źródeł informacji z punktu widzenia zobowiązanego. Zakładając, że mamy do czynienia z istnieniem różnych źródeł informacji, a także z różnym ich charakterem możliwe jest bowiem wskazanie kilku podstawowych¹⁰ wariantów zachowania się podmiotu będącego adresatem wniosku uprawnionego z art. 2 ust. 1 u.d.i.p., pod kątem tego, czy informację posiada, jak również – charakteru tej informacji. Do potencjalnych można zaliczyć następujące warianty:

- w pierwszym, zobowiązany po otrzymaniu żądania (wniosku uprawnionego) stwierdza, że nie posiada konkretnej informacji;
- w drugim – stwierdza, że posiada, ale nie jest to informacja publiczna;
- w trzecim – stwierdza, że posiada i jest to informacja publiczna, ale nie podlega udostępnieniu na podstawie u.d.i.p., lecz na podstawie innych procedur (art. 1 ust. 2 u.d.i.p.);
- w czwartym – stwierdza, że posiada i udostępnia informację;

⁹ Dotyczy to również odpowiednio pochodzących z powszechnych wyborów kolegialnych organów jednostek pomocniczych jednostek samorządu terytorialnego i ich kolegialnych organów pomocniczych (art. 20 u.d.i.p.).

¹⁰ Pomijam te, które dotyczą procedury określonej w art. 13–15 u.d.i.p., jak również pozawnioskowych procedur udostępniania informacji publicznej.

– w piątym – stwierdza, że posiada, ale dostęp do informacji jest objęty ograniczeniem na podstawie art. 5 ust. 1 lub 2 u.d.i.p;

– szósty i kolejne mogą być modyfikacją wskazanych wyżej i przybierać postać częściowego uznania żądania za spełniające przesłanki u.d.i.p.

Skutek weryfikacji faktu posiadania informacji, do jakiego dochodzi na tym pierwszym etapie postępowania, ma kolosalne znaczenie dla żądającego. Od prawidłowego zakwalifikowania tego, czy informacja spełnia przesłanki ustawowe, zależeć będzie to, czy i ewentualnie kiedy otrzymamy żadaną informację.

Pierwszy ze wskazanych wariantów wydaje się stosunkowo łatwy do rozszyfrowania. Jeżeli się „czegoś nie ma”, to tym samym nie ma możliwości udostępnienia informacji nawet wtedy, gdyby miała ona niewątpliwie charakter publiczny.

Przyjęcie zasady bezwzględnego spełnienia wymogów ustawowych pozwala na stwierdzenie, że obowiązek udostępnienia informacji nie istnieje zawsze wtedy, gdy jej fizycznie nie ma, np. została zniszczona, przekazana, organ ją zgubił. Podobna sytuacja miała już miejsce w praktyce, a dotyczyła treści oświadczenia, które miał złożyć sekretarzowi Rady Europy rząd RP w wykonaniu art. 7 o równoważności okresów studiów europejskich. Zawiadomienie, które wtedy przekazano żądającemu, sprowadzało się do wskazania działań, które podjął zobowiązany organ, bez jednoczesnego wskazania treści takiego oświadczenia. Według Sądu działanie takie nie stanowiło naruszenia przepisów u.d.i.p.¹¹

W innym orzeczeniu, w sprawie przeciwko Krajowej Radzie Pracowniczych Ogródków Działkowych NSA stwierdził, że udostępnianie może dotyczyć tylko informacji publicznej, którą dana instytucja posiada, a nie tej, którą powinna posiadać¹².

Oczywiście taka praktyka, jeżeli przybrałaby szerszy wymiar, doprowadziłaby do zaprzeczenia realnego charakteru konstytucyjnego prawa dostępu do informacji publicznej. Dlatego też zastanowić się jednak trzeba, czy nie

¹¹ Autorowi nie udało się dotrzeć do samej treści orzeczenia. Opieram się w tym zakresie na publikacji prasowej: D. Frey, *Urzednicy zdezorientowani, obywatele zawiedzeni*, „Rzeczpospolita” z dnia 26 lipca 2002 r.

¹² Orzeczenie z dnia 26 września 2003 r., sygn. akt II SA 1852/03; zob. głosy krytyczne: D. Frey, *Działkowcy to nie detektywi. Udostępnianie informacji publicznej*, „Rzeczpospolita” z dnia 27–28 września 2003 r., nr 226; E. Jarzęcka-Siwik, *Nie wszyscy chcą informować*, „Rzeczpospolita” z dnia 3 września 2003 r., nr 205.

jest możliwe sądowe nakazanie wytworzenia takiej informacji. Brak sankcjonowania uchybień łączących się z brakiem dostępu do informacji publicznej powinien być realizowany w drodze sądowego nakazu, w którym zobowiąże się właściwy organ (podmiot) do wykonania obowiązku, w szczególności wtedy, gdy wynika on z odrębnych przepisów ustawowych. Słusznie jednak można podnieść zarzut, że sytuacji takiej nie przewidziała u.d.i.p., z tym że wcale nie wyłączyłbym możliwości występowania ze skargą na bezczynność administracji, w związku z brakiem wytworzenia stosownej informacji publicznej. Nie ma bowiem wtedy innej możliwości postępowania, która prowadziłaby do skutku w postaci otrzymania stosownej informacji, której obowiązek istnienia przewidują przecież konkretne przepisy prawa, a której „nieposiadanie” wynika jedynie z uchybień i zaniechań właściwego i skonkretyzowanego organu (podmiotu).

Drugi z wymienionych wariantów jest już bardziej złożony. Zobowiązany przyznaje, że jest w posiadaniu określonych informacji, ale nie klasyfikuje ich jako tych, które dotyczą sprawy publicznej. Chodzi tu więc o te przypadki, które zostały wymienione przez powołanych wcześniej Autorów.

Odwołując się do praktyki orzeczniczej, jak i stanowiska doktryny, pierwszy i drugi wariant skonkretyzowałby się w działaniu zobowiązanego, przybierając postać zawiadomienia (czyli czynności materialno-technicznej), w którego treści zainteresowany poinformowany zostałby o tym, że żądanie nie może być spełnione bądź to ze względu na to, iż organ takiej informacji nie posiada, bądź ze względu na fakt, że posiadana informacja nie dotyczy sprawy publicznej – co zresztą jest bardzo częstą praktyką.

Również w trzecim wariantcie zawiadomienie jest formą wystąpienia przez potencjalnie zobowiązanego, w którym informuje o tym, że informacje udostępniane są w odrębnej procedurze¹³.

¹³ „Zgodnie bowiem z jej art. 1 ust. 2 przepisy ustawy [u.d.i.p. – przyp. *M.J.*] nie naruszają przepisów innych ustaw określających odmienne zasady i tryb dostępu do informacji będących informacjami publicznymi. Oznacza to, że pewne rodzaje informacji publicznej mogą być ujawnione tylko w specjalnym trybie bądź na odmiennych zasadach. Dotyczy to również informacji wymienionych w art. 6 ustawy. W takiej sytuacji zawiadamia się jedynie wnioskodawcę pismem, że żądana informacja nie może być udostępniona w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej, chyba że wspomniane przepisy szczególnie przewidują stosowanie k.p.a.”, Postanowienie NSA w Warszawie z dnia 24 stycznia 2006 r., sygn. akt I OSK 928/05.

Na tym tle powstało i w dalszym ciągu powstaje wiele wątpliwości. Cały czas trwa dyskusja, dotycząca obowiązku udostępnienia materiałów zgromadzonych w toku zakończonego postępowania prokuratorskiego prowadzonego przeciw osobie pełniącej funkcję publiczną¹⁴, jak również udostępniania informacji o sprawach prowadzonych przez prokuraturę i sądy przeciwko pracownikom administracji rządowej i samorządowej¹⁵, udostępniania informacji zawartych w aktach postępowania administracyjnego i sądowoadministracyjnego¹⁶, dostępu do akt innych spraw sądowych (np. cywilnych) itd. Cały też czas rozstrzygane są kwestie dostępu do aktów normatywnych, także w kontekście ewentualnych granic i charakteru przetworzenia ich treści¹⁷.

Czwarty z wymienionych wariantów prowadziłby do sytuacji, w której zobowiązany udostępniałby konkretną informację. Również i w tym zakresie może dochodzić do swoistego zmodyfikowania oceny posiadanych informacji, w wyniku czego zainteresowany otrzymuje – przynajmniej według niego – informację niepełną, szczątkową, albo zupełnie pozbawioną sensu. Oczywiście samo udostępnienie jest również traktowane jako czynność materialno-techniczna.

Z punktu widzenia sytuacji określonej w piątym z wariantów musiałaby natomiast zostać wydana decyzja, w której uzasadnieniu konieczne jest zawarcie danych określonych w art. 16 u.d.i.p. (w tym zakresie dochodzi do swoistej „schizofrenii” ustawodawcy, który nakazuje oznaczenie pod-

¹⁴ Zob. P. Trzaska, M. Żurek, *Czy prokurator może powiedzieć nie*, „Rzeczpospolita” z dnia 3 października 2003 r., z podkreśleniem specyfiki dostępu w czasie trwania postępowania oraz po jego zakończeniu. Autorzy celnie zwracają uwagę na istotne problemy interpretacyjne a nawet paradoksy wynikające z wadliwego stosowania obowiązujących przepisów prawa.

¹⁵ D. Frey, *Urzędnicy objęci ustawą*, „Rzeczpospolita” z dnia 9 lipca 2003 r. Autorka wskazuje na stanowisko NSA, zgodnie z którym organ samorządu terytorialnego (w tym przypadku chodziło o burmistrza) ma nie tylko obowiązek udostępnić informację o takich postępowaniach prokuratorskich, ale również „przeprowadzić odpowiednie postępowanie i ustalić, czy nie ma więcej takich spraw. Nie chodzi tu o ich ocenę, ale o sprawdzenie, czy występują”.

¹⁶ Por. orzeczenie NSA z 11 lutego 2004 r., sygn. akt II SA/Kr 2670/03, w którym stwierdza się, że dostęp do akt postępowania powinien odbywać się na podstawie k.p.a., a nie przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej, co wskazuje na dokładnie rozdzielcze traktowanie istniejących regulacji; Zob. wyrok NSA z 5 grudnia 2001 r., sygn. akt II SA 155/01, OSP 2002, poz. 78, s. 292, a także krytyczną głosę do tego orzeczenia P. Szkudlarka zamieszczoną w „Państwie i Prawie” 2002, nr 12, s. 107 i nast.

¹⁷ Postanowienie NSA w Warszawie z dnia 24 stycznia 2006 r., sygn. akt I OSK 928/05.

miotów, ze względu na których dobra, o których mowa w art. 5 ust. 2, odmówiono udostępniania informacji, czyli *de facto* udziela się informacji godzących bezpośrednio w prywatność – uwagi na ten temat zawarte będą w innym opracowaniu – art. 16 ust. 2 pkt 2). Wydanie decyzji powoduje, że bez cienia wątpliwości „przechodzimy” na grunt przepisów k.p.a., które zapewniają zainteresowanemu wszystkie istniejące środki prawne wykorzystywane w ramach wskazanych terminów procesowych (do decyzji stosuje się przepisy k.p.a. z uwzględnieniem modyfikacji poczynionych przez u.d.i.p. – art. 16 ust. 2 u.d.i.p.).

W ostatnim z wymienionych wariantów działanie zobowiązanego powinno przybrać postać częściowego udostępnienia, w pozostałym zakresie – może otrzymać postać zawiadomienia, że informacja nie dotyczy spraw publicznych bądź decyzji wydanej ze względu na ograniczenia, o których mowa w art. 5 u.d.i.p.

Co więc różni wymienione warianty? W praktyce – poza sytuacją określoną w wariantcie piątym – niewiele. W sytuacji wadliwej weryfikacji faktu posiadania informacji bądź wadliwej weryfikacji charakteru i zakresu tej informacji, zainteresowany najprawdopodobniej będzie musiał poświęcić kilkanaście miesięcy na przeprowadzenie następczej weryfikacji tego, czy organ posiada informację albo czy posiada informację publiczną, a w ramach samodzielnego ustalenia minął się z rzeczywistym zakwalifikowaniem charakteru posiadanej informacji.

4. Weryfikacja „weryfikacji” podmiotu zobowiązanego

Zauważmy, że w dotychczasowej praktyce utrwaliła się podstawowa zasada postępowania w sprawie udostępnienia informacji publicznej sprowadzająca się do formuły: jeżeli organ zobowiązany nie posiada informacji lub nie ma ona charakteru informacji publicznej, zawiadamia uprawnionego o tym fakcie, co jest równoznaczne z zakończeniem sprawy – przynajmniej z punktu widzenia adresata wniosku. W kontekście tego rodzaju sytuacji wielokrotnie wypowiadały się sądy administracyjne wskazując, że zawiadomienie takie ma charakter czynności materialno-technicznej¹⁸. Sama u.d.i.p.

¹⁸ Np. wyrok NSA z dnia 11 grudnia 2002 r., sygn. akt II SA 2867/02, „Wokanda” 2003, nr 6, s. 33; wyrok WSA w Opolu z dnia 27 maja 2004 r., sygn. akt II SAB/Op 1/04, ONSAiWSA 2005, nr 2, poz. 33.

nie zawiera przy tym jakiegokolwiek procedury, która odnosi się wprost do takiego zawiadomienia, jak i do jego otrzymania przez uprawnionego. Gdybyśmy traktowali u.d.i.p. jako w pełni autonomiczną i kompletną regulację, musielibyśmy uznać, że stanowisko sprowadzające się do stwierdzenia, iż: „prawo pozytywne nie przewiduje (...) możliwości stosowania przepisów k.p.a., a więc prowadzenia postępowania administracyjnego w sprawie udostępnienia informacji publicznej. Taka możliwość istnieje jedynie w sytuacji odmowy udostępnienia informacji publicznej, a samo udostępnienie (...) jest czynnością materialno-techniczną niepodjęmowaną w postępowaniu administracyjnym”¹⁹, potwierdzałoby jedynie koniec „problemów” zobowiązanego²⁰. Jeżeli nie ma postępowania administracyjnego, to tym samym nie ma obowiązków z nim bezpośrednio związanych, a co więcej – nie ma instrumentów, które pozwalałyby na weryfikację prawidłowego zachowania się podmiotu zobowiązanego w ramach tego postępowania.

Z drugiej jednak strony podkreśla się przecież w literaturze, że „pomiędzy żądającym a organem zobowiązanym do udzielenia informacji publicznej powstaje określony indywidualny stosunek prawny, regulowany przepisami kodeksu postępowania administracyjnego”²¹, choć jednocześnie zauważa się, że nie każdy wniosek o udzielenie informacji publicznej powoduje wszczęcie postępowania administracyjnego, z tego właśnie powodu, iż brak jest podstawy do wydania decyzji o udzieleniu informacji publicznej²².

Uprawniony do uzyskania informacji publicznej w sytuacji, w której otrzymuje pismo informujące, że zobowiązany nie posiada przedmiotowej informacji, znajduje się w trudnej sytuacji. Pismo takie bowiem nie zawiera choćby wzmianki o tym, jaki organ informację taką posiada; często też nie uzasadnia się szczegółowo przyczyn takiego „załatwienia sprawy”. W praktyce nie stosuje się zasad wynikających z treści art. 65 § 1 k.p.a.: „Jeżeli organ administracji publicznej, do którego podanie wniesiono, jest niewłaściwy w sprawie, niezwłocznie przekazuje je do organu właś-

¹⁹ Decyzja SKO we Wrocławiu z dnia 4 maja 2005 r. sygn. akt SKO 4541/18/04/05.

²⁰ Jak wskazuje się: udzielenie zainteresowanemu informacji w formie czynności materialno-technicznej „kończy daną sprawę zainicjowaną wnioskiem podmiotu żądającego udostępnienie informacji”, J. Drachal, *Dostęp do informacji publicznej w praktyce orzeczniczej Naczelnego Sądu Administracyjnego*, „Miscellanea Iuridica” 2004, t. 4, s. 177.

²¹ Tamże, s. 176.

²² Tamże, s. 178.

ciwego. Przekazanie sprawy do organu właściwego następuje w drodze postanowienia, na które służy zażalenie”, ani z treści art. 66 § 1–3 k.p.a.: „Jeżeli podanie dotyczy kilku spraw podlegających załatwieniu przez różne organy, organ administracji publicznej, do którego podanie wniesiono, uczyni przedmiotem rozpoznania sprawy należące do jego właściwości. Równocześnie zawiadomi wnoszącego podanie, że w sprawach innych powinien wnieść odrębne podanie do właściwego organu, i poinformuje go o treści § 2. Zawiadomienie następuje w drodze postanowienia, na które służy zażalenie. § 3. Jeżeli podanie wniesiono do organu niewłaściwego, a organu właściwego nie można ustalić na podstawie danych podania, albo gdy z podania wynika, że właściwym w sprawie jest sąd powszechny, organ, do którego podanie wniesiono, zwraca je wnoszącemu. Zwrot podania następuje w drodze postanowienia, na które służy zażalenie”.

Istniejąca praktyka negująca stosowanie wymienionych przepisów zadaje się więc potwierdzać tezę o tym, że nie każdy wniosek o udostępnienie informacji publicznej powoduje wszczęcie postępowania administracyjnego. Z drugiej jednak strony odpowiednie przepisy k.p.a. muszą być przecież stosowane choćby w zakresie doręczeń, które są nieodłącznym elementem przekazania zawiadomienia o „nieposiadaniu” żądanej informacji. Podmiot zobowiązany odwołuje się również do kwestii wezwania w sprawie, np. wykazania interesu publicznego uzasadniającego udostępnienie mu żądanych informacji (szczególnie wtedy, gdy chodzi o informacje wymagające przetworzenia). W tej sytuacji następuje odwołanie się do art. 77 § 2 k.p.a. – czyli do urzędowego zbadania, czy występuje interes publiczny uzasadniający udzielenie zainteresowanemu podmiotowi przetworzonej informacji publicznej. Praktyka ta ma dość dwuznaczny charakter. Raz – w sytuacji kiedy to jest pomocne – stosuje się przepisy k.p.a., natomiast wtedy, gdy byłoby to związane z „nadmiernymi” obowiązkami stwierdza się, że przepisy te będziemy stosować dopiero po wydaniu decyzji w sprawie odmowy udostępnienia informacji publicznej, a więc „omijamy” np. przepisy art. 65 i 66 k.p.a.

Niezależnie od istniejących problemów związanych z praktyką odwoływania się do przepisów k.p.a.²³, wydaje się, w świetle dotychczasowych

²³ Por. orzeczenie NSA z 11 lutego 2004 r., sygn. akt II SA/Kr 2670/03, w którym stwierdza się, że dostęp do akt postępowania powinien odbywać się na podstawie k.p.a., a nie przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej, co wskazuje na dokładnie „rozdzielcze” traktowanie istniejących regulacji.

rozważań, że jedyne, co pozostaje zainteresowanemu w sytuacji, w której nie zgadza się ze stanowiskiem organu przedstawionym w zawiadomieniu, jest potraktowanie takiego zachowania zobowiązanego jako beczynności. Z beczynnością organu administracji publicznej mamy do czynienia jednak wówczas, gdy w terminie ustalonym przez przepisy prawa organ ten nie podjął żadnych czynności w sprawie lub nie zakończył postępowania wydaniem decyzji, postanowienia lub też innego aktu, lub nie podjął czynności, do której był prawnie zobowiązany. Ta sądowa definicja beczynności zdaje się jednak przeczyć możliwości zakwalifikowania w ten sposób zachowania się zobowiązanego. Zgodnie z utrwalonym orzecnictwem zachował się on przecież w sposób odpowiedni, czyli zawiadomił zainteresowanego, że nie posiada informacji publicznej lub że wprawdzie posiada, ale nie jest to informacja publiczna.

Z drugiej jednak strony z beczynnością będziemy mieli też do czynienia wtedy, gdy zobowiązany organ nie podejmuje działań zmierzających do udostępnienia informacji, a więc nie podejmuje działań, do których jest zobowiązany na podstawie przepisów u.d.i.p. Jednak i w tej sytuacji pojawia się wątpliwość – przecież organ (podmiot) zachował się zgodnie z tym, co jest wynikiem stosowania przepisów u.d.i.p. Wydaje się, że jest jednak inaczej. W praktyce konieczne staje się bowiem ustalenie, czy zobowiązany prawidłowo zaklasyfikował posiadanie informacji z punktu widzenia treści „sprawy publicznej”.

Co do zasady, przyjętym sposobem postępowania w sytuacji ustalenia, że żądana informacja nie ma cech informacji publicznej, jest stwierdzenie braku podstaw do wydania decyzji w trybie przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej²⁴. Jak potwierdzał to wielokrotnie sąd administracyjny – „rzecz jasna, nie ma wówczas także obowiązku udostępnienia informacji”. Organ, do którego wniesiono żądanie, powinien wystosować do wnioskodawcy pismo informujące o nienależeniu żądanej informacji do zakresu przedmiotowego ustawy. Pismo takie, jako inny akt z zakresu administracji publicznej, może być po wyczerpaniu środków zaskarżenia²⁵ zaskarżone do sądu administracyjnego na podstawie art. 3 § 2

²⁴ Wyrok WSA w Warszawie z 18 listopada 2004 r., sygn. akt II SAB/Wa 166/04.

²⁵ W odniesieniu do udostępniania informacji publicznej na wniosek, wyczerpanie środków zaskarżenia zachodzi zarówno wtedy, gdy wnioskodawca przed wniesieniem skargi do sądu administracyjnego złożył zażalenie w trybie art. 37 § 1 k.p.a., wymagane w odniesieniu do skarg na beczynność polegającą na niewydaniu decyzji, jak i wtedy,

pkt 4 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Wystosowanie takiego pisma w określonym ustawą terminie usunęłoby stan bezczynności organu. Pisma informującego o tym, że żądana informacja nie ma charakteru informacji publicznej, nie zastępuje odpowiedź na skargę. Taka odpowiedź jest pismem procesowym skierowanym do sądu, a nie aktem adresowanym do wnioskodawcy²⁶.

Jednak NSA w innym orzeczeniu stwierdził, że „pismo informacyjne o tym, że informacja nie ma charakteru informacji publicznej, nie podlega kognicji sądów administracyjnych, nie mieści się bowiem w zakresie art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a”²⁷. Należy jednak podkreślić, że tego rodzaju stanowisko zostało sformułowane względem pisma informującego o zasadach publikacji aktów normatywnych i istnienia odrębnego trybu udostępniania informacji klasyfikowanych jako publiczne.

W jeszcze innym rozstrzygnięciu podkreśla się natomiast, że „strona ma prawo kwestionowania bezczynności organu w przypadku, gdy uznaje, iż żądane informacje są informacjami publicznymi i powinny być udzielone w trybie wnioskowym na podstawie ustawy z dnia 6 września 2001 r. W przypadku takiej skargi sąd dokonuje kwalifikacji żądanych informacji i w zależności od ich charakteru podejmuje stosowne rozstrzygnięcie. Stwierdzając bezczynność organu w zakresie informacji publicznej lub jej nie stwierdzając ocenia wówczas prawidłowość dokonania przez organ kwalifikacji wniosków”²⁸. Jednak jeszcze w innym stwierdził, że: „Od «milczenia» organu trzeba odróżnić sytuację, w której organ odpowiada na wniosek o udzielenie informacji publicznej, lecz nie może podać precyzyjnych informacji, bo ich po prostu nie ma. W takiej sytuacji odpowiedź organu na wniosek zainteresowanego podmiotu trzeba potraktować jako udzielenie informacji, choć oczywiście takie stanowisko organu może nie satysfakcjonować zainteresowanego. W przeciwnym razie w sytuacji, gdy organ nie ma żądanej informacji, ewentualne orzeczenie sądu zobowiązujące do udzielenia informacji

gdy wnioskodawca wezwał organ do usunięcia naruszenia prawa, co jest wymagane przy bezczynności organu w zakresie czynności materialno-technicznych (art. 52 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi) wyrok WSA w Opolu z dnia 27 maja 2007 r. sygn. akt T II SAB/Op 1/04.

²⁶ Tamże.

²⁷ Postanowienie NSA w Warszawie z dnia 24 stycznia 2006 r., sygn. akt I OSK 928/05.

²⁸ Tamże.

byłoby w ogóle niewykonalne. Nie można bowiem zobowiązać kogoś do udzielenia informacji, której nie ma²⁹.

Summa summarum można jednak odnieść wrażenie, że z beczynnością mamy do czynienia w kilku przypadkach, nie tylko wtedy, gdy organ nie podejmuje jakichkolwiek działań, co w istocie sprowadza się do przyznania, że dojść musi do sądowej weryfikacji posiadania informacji oraz tego, czy organ zobowiązany dobrze zakwalifikował posiadaną informację.

Jak wskazuje się w literaturze, w przypadku błędnej kwalifikacji posiadanej informacji (jako nieznajdującej podstaw w przepisach u.d.i.p.), „gdyby sprawa rzeczywiście dotyczyła informacji publicznej, ochrona sądowa polegałaby na możliwości złożenia przez zainteresowanego skargi” na beczynność. Wówczas sąd mógłby ocenić, czy skarżący rzeczywiście żądał udzielenia informacji publicznej, czy też innej informacji, do której nie stosuje się ustawy o dostępie do informacji publicznej³⁰.

Powstaje pytanie, czy takie działanie możliwe jest dopiero w drodze sądowej oceny?

Z tego punktu widzenia bardzo ciekawy pogląd wyraził WSA w Krakowie³¹. Stwierdził, że w sprawach związanych z udostępnieniem informacji publicznej organ zobowiązany powinien wniosek „załatwić zgodnie z procedurą administracyjną, tzn. udzielić informacji albo wydać decyzję odmowną, a nie załatwić sprawy za pomocą pisma”. Jednocześnie skrytykował dotychczasową zasadę, formułowaną w orzecznictwie NSA, dotyczącą materialno-technicznego charakteru (czynności) odpowiedzi na żądanie w sytuacji uznania, że dotyczy ono innej niż publiczna informacja. Swoje zapatrywanie uzasadnił tym, że „wydanie decyzji administracyjnej pozwoli dopiero wdrożyć kontrolę administracyjną i sądową. Odmowa udostępnienia dokumentów dokonana w drodze pisma powoduje przedłużenie sprawy ewentualnego udzielenia informacji o wiele miesięcy po to, aby sąd dopiero musiał uznać, że w danym przypadku należy zastosować instrumenty prawne, o których mowa w ustawie z 6 września 2001 r. Zdaniem sądu pozostaje to w sprzeczności z duchem tej ustawy, której ideą przewodnią jest jak najszybsze uzyskanie informacji publicznej. Sąd orzekający w niniejszej sprawie jest zdania, że wydanie od razu

²⁹ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 25 maja 2004 r., sygn. akt II SAB/Wa 63/04.

³⁰ J. Drachal, *Dostęp do informacji...*, s. 180.

³¹ Wyrok z dnia 19 września 2005 r., sygn. akt II SAB/Kr 36/05.

decyzji administracyjnej odmawiającej udostępnienia informacji w takiej sprawie (...) nie stoi w sprzeczności z treścią art. 16 ustawy. W przeciwnym bowiem razie organ naraża się na zarzut niezłażenia wniosku strony, gdyż odpowiedź w postaci pisma nie jest ani udzieleniem żądanej informacji, ani też władczym, jednostronnym aktem organu rozstrzygającym konkretną sprawę”.

Rozstrzygnięcie to nawiązuje w swej istocie do wydanego już wcześniej przez WSA w Warszawie, w którym stwierdzono, że „przedstawienie informacji zupełnie innej niż ta, na którą oczekuje wnioskodawca, lub też informacji zupełnie wymijającej, może powodować jego uzasadnione wątpliwości co do tego, czy organ w ogóle udzielił odpowiedzi”. Dlatego też działanie zobowiązanego organu sprowadzające się do odmowy udzielenia informacji, musi przybrać „procesową formę decyzji administracyjnej”, a zarzut bezczynności zawsze musi być oceniany na gruncie konkretnej regulacji prawnej. W tej konkretnej sprawie swoiste zawiadomienia żądającego, dokonane przez Ministra Finansów, zakwalifikowane zostały jako takie, które nie są ani decyzjami o odmowie, ani odpowiedziami uwzględniającymi wniosek. Dlatego też Sąd stwierdził, że „zobowiązany pozostaje w zwłoce”³².

Rozstrzygnięcia te wskazują na potrzebę takiego traktowania wniosku o udostępnienie informacji publicznej, która sprowadza się do tezy: jeżeli nie istnieje odrębna procedura udostępniania, a informacja przedmiotowo nie należy do kategorii udostępnianej na podstawie tej szczególnej regulacji, to zawsze wtedy, gdy działanie organu *de facto* uniemożliwia, choćby częściowo, dostęp do informacji, najlepszym rozwiązaniem jest wydanie decyzji³³. Pozwala ono zainteresowanemu na zastosowanie środków przewidzianych na gruncie u.d.i.p. w związku z k.p.a., a tym samym skuteczniejsze zweryfikowanie stanowiska przyjętego przez zobowiązany organ (podmiot). Rozwiązanie takie stosowane jest jednak bardzo rzadko, a można powiedzieć, że wręcz incydentalnie. Wymaga bowiem przychylnego spojrzenia na żądającego informacji, jak również – do pewnego stopnia – na funkcjonalną wykładnię przepisów u.d.i.p.

³² Wyrok WSA z dnia 25 maja 2004 r., sygn. akt SAB/Wa 83/04.

³³ Oczywiście i tak pozostaje problem właściwego posługiwania się „prawem” przez podmiot zobowiązany. Nie da się bowiem wykluczyć sytuacji, w której nawet wtedy, gdy istniał obowiązek wydawania decyzji, dochodzi do wysłania pisma (zawiadomienia) pozbawionego cech „imperium”.

5. Uwagi końcowe

Problem ze stosowaniem w praktyce u.d.i.p. polega na tym, że jest to ustawa, która praktycznie nie zawiera przepisów proceduralnych kształtujących zasady prowadzenia postępowania do momentu wydania decyzji na podstawie art. 16. Niewątpliwie rozwiązanie takie jest swoistego rodzaju ewenementem prowadzącym do dość wybiórczego i „kreacyjnego” stosowania przepisów obowiązującego prawa, w tym k.p.a., względem poszczególnych czynności, które nieustannie towarzyszą procesowi udostępniania informacji publicznych.

Brak czytelnych reguł powoduje, że dostęp do informacji jest permanentnie ograniczany przez posługiwanie się taką formą realizacji żądania zainteresowanego, która prowadzi do przesunięcia momentu uzyskania dostępu do informacji na czas względnie nieokreślony (zależny tak od determinacji samego zainteresowanego, wydolności sądów, jak i egzekucji wydanych orzeczeń). Z drugiej jednak strony, specyfika dostępu jest jednak taka, że stworzenie w miarę jednolitych reguł może być trudne. Nie da się bowiem wykluczyć sytuacji, w których żądający występuje o treść aktów normatywnych, dokonanie wykładni prawa, o wskazanie przyszłych i potencjalnych działań organu itp³⁴. W takiej sytuacji konieczne i racjonalne jest posłużenie się prostą formą zawiadomienia, w którym poinformuje się go o przyczynach niestosowania względem takiej sprawy publicznej procedury u.d.i.p. Z drugiej jednak strony – właśnie wtedy, gdy nie daje się wskazać odrębnej regulacji prawnej kształtującej *lex specialis* do u.d.i.p., należałoby postulować wydanie decyzji w trybie art. 16 u.d.i.p. Ponadto wydaje się, że pozbawienie możliwości przeprowadzenia weryfikacji tego, czy organ rzeczywiście posiada żadaną informację i czy odpowiednio klasyfikuje jej charakter (tzn. czy ma związek ze sprawą publiczną) również powinno odbywać się w ramach postępowania administracyjnego, a nie sądownoadministracyjnego. Ta sama zasada powinna charakteryzować postępowanie, w którego ramach organ zobowiązany udziela częściowo informacji, w pozostałym zaś – zawiadamia, że nie ma informacji publicznej lub nie jest to informacja publiczna.

Wszystkie te mankamenty nie wydają się możliwe do wyeliminowania jedynie w drodze funkcjonalnej wykładni stosowanej przez sądy admini-

³⁴ Por. M. Jaśkowska, *op.cit.*, s. 224–225.

stracyjne, szczególnie że i w ramach istniejącego orzecznictwa daje się zauważyć wielość potencjalnych rozwiązań i stanowisk dotyczących stosowania przepisów u.d.i.p. Dlatego też bardzo pożądana byłaby nowelizacja ustawy o dostępie do informacji publicznej, która uwzględniłaby wszystkie istniejące potrzeby w zakresie zagwarantowania sprawnego i pełnego dostępu do informacji publicznej. W przeciwnym razie nie da się wykluczyć, że przywołany na początku opracowania problem „manipulacji” nie będzie jedynie wynikiem trudności w zdefiniowaniu „sprawy publicznej”, a wręcz przeciwnie – stanie się zamierzonym działaniem zobowiązanych.

Dr ANDRZEJ MALANOWSKI
Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich
Zespół Prawa Konstytucyjnego i Międzynarodowego

Informacja publiczna w świetle praktyki Rzecznika Praw Obywatelskich

Prawo dostępu do informacji publicznej jest z natury rzeczy przedmiotem szczególnego zainteresowania Rzecznika Praw Obywatelskich, konstytucyjnego organu powołanego do ochrony praw i wolności człowieka i obywatela przed naruszeniami ze strony władzy publicznej. Trzeba podkreślić, że jest to prawo szczególne, bowiem warunkuje ono realne wykorzystywanie innych praw, np. prawa wyborczego i umożliwia jednostce zajmowanie racjonalnego stanowiska w sprawach publicznych. Realizacja tego prawa służy też zwalczaniu różnych patologii życia publicznego: korupcji, nepotyzmu, nadużywania władzy, niewłaściwego wykonywania obowiązków przez funkcjonariuszy publicznych, w tym trwonienia funduszy publicznych etc.

Doświadczenia Rzecznika Praw Obywatelskich obejmują czteroletni okres przed wejściem w życie obowiązującej ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, a więc przed 1 stycznia 2002 r. oraz ponad cztery lata pod rządami ustawy. Łącznie w tym czasie wpłynęło do Rzecznika tylko 209 spraw, z tego w poszczególnych latach: 1997 – 8, 1998 – 13, 1999 – 11, 2000 – 14, 2001 – 16, 2002 – 47, 2003 – 35, 2004 – 33, 2005 – 26, a w ciągu czterech miesięcy 2006 r. – 6 spraw. Z pewnością więc ta statystyka nie pokazuje rzeczywistej skali naruszania prawa dostępu do informacji publicznej.

Na podstawie tych spraw, które były przedmiotem badania, na tytułowe pytanie naszej konferencji trudno odpowiedzieć jednoznacznie. Między innymi z tego powodu, że wybór między rozwojem a stagnacją nie wyczerpuje wszystkich możliwości oceny sytuacji. Nie da się bowiem wykluczyć, przynajmniej na pewnych odcinkach, także regresu.

Odnosząc się do pierwszego okresu obowiązywania prawa do informacji publicznej wypada zauważyć, że chociaż sam przepis art. 61 Konstytucji

stanowił dostatecznie mocną podstawę do dochodzenia tego prawa, to w praktyce zarówno organów administracji, jak i sądów (*vide* pamiętny wyrok NSA w sprawie „Słowa Polskiego”, który można określić jako jeden z „wypadków przy pracy”, dotyczący dostępu do „tajemnic” gospodarki finansowej gminy), wobec wyraźnej niechęci do bezpośredniego stosowania Konstytucji, prawo to miało charakter iluzoryczny.

Wejście w życie ustawy o dostępie do informacji publicznej formalnie doprowadziło do istotnych zmian przez określenie trybu udzielania informacji, formy odmowy oraz drogi odwoławczej. Nastąpiło też przekształcenie konstytucyjnego prawa obywatela w prawo każdego. W informacji za 2003 r. Rzecznik stwierdził, że „Znaczenie tej długo oczekiwanej ustawy trudno przecenić. Jest ona bowiem fundamentem społeczeństwa obywatelskiego i może być na przykład daleko bardziej skutecznym narzędziem walki z korupcją niż Kodeks karny. Dlatego w wielu przypadkach prawo do kontroli społecznej powinno być ważniejsze od ochrony prywatności, zwłaszcza gdy chodzi o sytuację funkcjonariuszy publicznych”.

Można mieć jednak zasadnicze wątpliwości, czy za tak istotnymi zmianami w prawie poszły odpowiednie zmiany w sferze świadomości prawnej przedstawicieli wszystkich rodzajów władzy publicznej oraz obywateli, bez czego realizacja prawa do informacji publicznej, zgodnie z jego duchem i literą, nie jest możliwa. Doświadczenia Rzecznika Praw Obywatelskich dowodzą bowiem, że władze publiczne oraz podmioty zobowiązane do udostępniania informacji publicznej miały, i nadal mają, poważne kłopoty z właściwym pojmowaniem tego prawa i w sposób oczywiście ekscesywny motywują odmowę udzielenia informacji ochroną prywatności (danych osobowych).

Chociaż liczba wpływających wniosków z zakresu prawa do informacji jest stosunkowo skromna, to dokumentują one kardynalne błędy. Trudności ma nie tylko władza samorządowa, ale i ministerstwa oraz inne urzędy centralne. Trudności mają sądy, i to nie tylko ferując wyroki, od których Rzecznik wnosił skuteczne środki zaskarżenia, ale także odmawiając informacji o własnej działalności, jak pewien sąd rejonowy w mieście stołecznym Warszawa, który zastaniając się ochroną danych osobowych odmówił informacji o nazwiskach sędziów i asesorów w nim orzekających.

Warto więc zilustrować problemy pojawiające się na styku prawa do informacji publicznej i prawa do ochrony prywatności konkretnymi, precedensowymi przykładami z praktyki Rzecznika Praw Obywatelskich.

W pierwszym przypadku lokalne władze oświatowe odmówiły redakcji pisma „Rodzice w szkole” informacji o tym, w których szkołach publicznych dyrektorzy zostali powołani bez przewidzianego prawem konkursu. Odmowa była uzasadniona przepisami ustawy o ochronie danych osobowych. Naczelny Sąd Administracyjny – Ośrodek Zamiejscowy w Katowicach (sprawa toczyła się jeszcze przed wejściem w życie ustawy o dostępie do informacji publicznej), do którego zwróciła się redakcja, nie dopatrywał się w tym przypadku naruszenia prawa (wyrok z dnia 3 grudnia 2001 r.). Dopiero rewizja nadzwyczajna Rzecznika, w której zarzucił powyższemu wyrokowi rażące naruszenie art. 54 ust. 1 i 61 ust. 1 Konstytucji oraz art. 1 i 4 ust. 1 i 5 prawa prasowego, a także interesu Rzeczypospolitej Polskiej, doprowadziła do tego, że 3 października 2003 r. Sąd Najwyższy uchylił wyrok NSA i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania. Sąd Najwyższy nie miał wątpliwości, że dyrektorzy szkół publicznych są osobami publicznymi, pełnią zadania publiczne i są wynagradzani z funduszy publicznych, a więc informacje związane z pełnieniem przez nich funkcji publicznych nie podlegają ochronie na podstawie prawa o ochronie prywatności.

W innej sprawie Rzecznik Praw Obywatelskich wniósł do Sądu Najwyższego rewizję nadzwyczajną od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 5 grudnia 2001 r., który oddalił skargę lokalnej gazety na odmowę dostępu do akt administracyjnych dotyczących pozwoleń na budowy. Intencją gazety była weryfikacja informacji, że osoby decydujące o pozwoleniach są jednocześnie autorami projektów budowlanych, NSA zaś zasadność odmowy udzielenia informacji uzasadnił przepisami ustawy o ochronie danych osobowych.

Rzecznik nie podzielił zdania sądu wywodząc w rewizji nadzwyczajnej, że ustawa o ochronie danych osobowych pozwala na przetwarzanie danych osobowych m. in. ze względu na dobro publiczne, zaś oparta o prawo prasowe działalność prasy, urzeczywistniająca prawo obywateli do rzetelnej informacji, jawności życia publicznego oraz kontroli i krytyki społecznej, mieści się w zakresie zadań realizowanych dla dobra publicznego. Ta rewizja nadzwyczajna została przez Sąd Najwyższy wyrokiem z dnia 24 czerwca 2003 r. uwzględniona z uzasadnieniem, że postępowanie administracyjne nie jest tajne, zaś informacje o inwestorach i projektantach, z mocy prawa budowlanego, są podawane do wiadomości publicznej na stosownych tablicach.

Problemy z udostępnianiem informacji publicznej występowały także na szczeblach ministerialnych. Tak np. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Ministerstwo Obrony Narodowej odmówiły jednej z gazet, oczywiście z powołaniem się na przepisy o ochronie danych osobowych, udostępnienia, na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej, danych o wysokości świadczeń emerytalno – rentowych pobieranych przez generałów, pełniących w przeszłości najwyższe stanowiska w tych resortach. Rzecznik zwrócił się więc 9 maja 2002 r. do wyspecjalizowanego organu ustawowego Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, o zajęcie stanowiska w sprawie i po wymianie korespondencji uzyskał opinię z dnia 25 listopada 2002 r., że odmowa udzielenia tych informacji była niedopuszczalna. Wobec tego, w wystąpieniach skierowanych do obu ministrów 25 listopada 2002 r., Rzecznik prosił o podjęcie działań w celu zmiany sprzecznej z prawem praktyki.

W odpowiedzi z dnia 7 stycznia 2003 r. Minister Obrony Narodowej podzielił stanowisko Rzecznika i oświadczył, że podległe mu jednostki organizacyjne kierować się będą przy stosowaniu przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej przekazaną interpretacją, natomiast Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji pismem z dnia 9 stycznia 2003 r. uznał praktykę swego resortu za prawidłową, wobec czego został poinformowany przez Rzecznika 21 stycznia 2003 r., że wobec braku prawnych możliwości wpływu na stanowisko Ministra, w razie powtórzenia się podobnych sytuacji, Rzecznik będzie radził obywatelom i prasie występowanie na drogę sądową oraz będzie rozważał możliwość przystępowania do takich spraw.

Problem podobny do przedstawionego wcześniej przypadku dyrektorów szkół powoływanych bez konkursu, wystąpił w 2005 r. w związku z odmową udzielenia zainteresowanemu informacji na temat kwalifikacji badających go lekarzy ZUS oraz odmową wydania kserokopii akt orzeczniczych. W odpowiedzi na wystąpienie BRPO Departament Orzecznictwa Lekarskiego ZUS, wywodził (odpowiedź z dnia 14 lipca 2005 r.), że przepisy emerytalno-rentowe oraz Kodeks postępowania administracyjnego nie wymagają podawania w dokumentach wytworzonych podczas postępowania, będących dowodami w sprawie, a także w orzeczeniach i decyzjach, tytułów naukowych, specjalizacji zawodowych i innych tego typu informacji. Jeśli zaś dane te nie wynikają z akt, to brak w K.p.a przepisów zobowiązujących do przekazywania takich informacji stronie postępowania.

Ponadto w odpowiedzi zawarto twierdzenie, że ujawnienie informacji o specjalizacji lekarza orzecznika byłoby ujawnieniem danych o osobie lekarza stanowiących jego dobra osobiste chronione kodeksem cywilnym, nadto zaś odmowa ich udostępnienia uzasadniona jest dyspozycją art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Rzecznik Praw Obywatelskich nie mógł podzielić takiego stanowiska i wystąpił dnia 4 sierpnia 2005 r. do Prezesa ZUS wskazując m. in., że Zakład Ubezpieczeń Społecznych, jako państwowa jednostka organizacyjna, należy do kręgu podmiotów objętych art. 4 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, nie ulega zaś wątpliwości, że ZUS posiada dane o specjalizacji zawodowej lekarzy orzeczników i członków komisji lekarskich, wynikające z obowiązku spełnienia przez wspomnianych lekarzy warunków określonych w § 11 rozporządzenia Ministra Polityki Społecznej z dnia 14 grudnia 2004 r. w sprawie orzekania o niezdolności do pracy¹.

Rzecznik odrzucił też stanowczo pogląd, jakoby w sprawie miały zastosowanie przepisy kodeksu cywilnego dotyczące ochrony dóbr osobistych oraz art. 5 ust. 2 ustawy przewidujący ograniczenie prawa do informacji publicznej ze względu na prywatność osoby fizycznej. Informacje o specjalizacji zawodowej lekarzy orzeczników i członków komisji lekarskich nie dotyczą sfery prywatności lekarzy, są bowiem ściśle związane z pełnioną przez lekarza funkcją publiczną i mają istotne znaczenie dla zapewnienia orzekania lekarskiego, dla celów emerytalno-rentowych, przez osoby legitymujące się odpowiednim przygotowaniem zawodowym, wymaganym przez obowiązujące w tym zakresie przepisy.

W odpowiedzi z dnia 23 sierpnia 2005 r. ZUS zmienił stanowisko i przyznał, że dostęp do informacji o specjalizacjach posiadanych przez lekarzy (w tym również lekarzy orzeczników ZUS i lekarzy członków komisji lekarskich Zakładu) jest jawny i powszechnie dostępny. Dane w tym zakresie publikowane są na internetowych stronach przez Okręgowe Izby Lekarskie, gdzie zamieszczony jest Centralny Rejestr Lekarzy. Zapewnił także, że będzie przekazywał informacje o specjalizacjach lekarzy, na wniosek osób badanych. Sprawa ta dokumentuje jednak wyraźnie, że unormowania ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz orzecznictwo sądów, z widocznym trudem docierają do świadomości pewnych podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji. Sprawa toczyła się przecież

¹ Dz. U. Nr 273, poz. 2711.

prawie dwa lata, po przywołanym wcześniej precedensowym wyroku Sądu Najwyższego z 3 października 2003 r. w sprawie dyrektorów szkół publicznych powoływanych bez konkursu.

Najbardziej bulwersujący opinię publiczną był jednak casus Uniwersytetu Gdańskiego. Pokazuje on w dodatku, że praktyki stanowiące oczywiste naruszenie ustawy o dostępie do informacji publicznej mogą występować nawet na Wydziale Prawa. Zaś tym, co musi najbardziej szokować, jest upór władz tej uczelni w trwaniu na pozycji sprzecznej z prawem.

Warto więc przypomnieć stan faktyczny tej sprawy i argumenty, jakie w niej padały. Rzecznik Praw Obywatelskich podjął sprawę 11 października 2004 r. w wyniku publikacji „Gazety Wyborczej” z tego samego dnia. Gazeta poinformowała, że w postępowaniu rekrutacyjnym na Wydziale Prawa – kierunku prawo, w procedurze odwoławczej nie uwzględniono odwołań osób, którym brakowało jednego czy dwóch punktów do wyznaczonego pułapu (54 pkt), natomiast przyjęto osoby, którym zabrakło kilku lub kilkunastu punktów. Wśród przyjętych w tym trybie ujawniono nazwiska dzieci wziętych adwokatów, prokuratora okręgowego, sędziego oraz konsula honorowego Danii. Uniwersytet odmówił gazecie ujawnienia nazwisk z listy odwoławczej zasłaniając się ochroną danych osobowych, mimo jasnego stanowiska w tej sprawie Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych. Redakcja wystąpiła w związku z tym do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego.

Rzecznik Praw Obywatelskich podejmując sprawę skierował już 12 października 2004 r. wystąpienie do Rektora Uniwersytetu Gdańskiego stwierdzając w nim m. in.: „Jeśli przywołane w doniesieniach prasowych fakty odpowiadają prawdzie, to musi budzić moje poważne zaniepokojenie. Nie do przyjęcia byłoby, bowiem stosowanie przez publiczną uczelnię wyższą, a w szczególności przez Wydział Prawa, sprzecznych z prawem i dyskryminacyjnych praktyk. Mój niepokój jest tym większy, iż zarzuty odnoszą się do instytucji powołanej do edukacji prawnej i wychowania młodzieży. Za niedopuszczalne uważam bowiem zarówno odmawianie informacji o kandydatach przyjętych w procedurze odwoławczej, jak też nierówne traktowanie kandydatów na studia, co w przedmiotowej sprawie miało mieć miejsce. Godziłoby to, bowiem w konstytucyjne prawo każdego obywatela do równego traktowania przez władze publiczne, gwarantowane przez art. 32 Konstytucji RP...”. Niezależnie od podejmowania środków rekomendacyjnych, 14 października 2004 r. Rzecznik zgłosił

udział w sprawie ze skargi redakcji „Gazety Wyborczej Trójmiasto” przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Gdańsku.

Szybka odpowiedź Rektora na wystąpienie Rzecznika (15 października 2004 r.) była, najdelikatniej mówiąc, mało uprzejma, dotyczyła mało istotnych szczegółów i pomijała sprawy najistotniejsze. Zarzucała Rzecznikowi udostępnienie informacji o wystąpieniu prasie i zawierała następujący wytyk: „Nie jestem prawnikiem ale wiem, że w prawie obowiązuje chyba jeszcze rzymska zasada, że przed wyrokowaniem należy wysłuchać również drugiej strony. Podjęcie jakiegokolwiek decyzji na podstawie artykułów prasowych bez przynajmniej rozmowy z rektorem uczelni, której sprawa dotyczy narusza powagę urzędu Rzecznika Praw Obywatelskich.” Rektor informował ponadto, że on i Senat zajęli już stanowisko w sprawie na podstawie szeregu opinii prawnych znanych trójmiejskich kancelarii. Zarzucił także „Gazecie Wyborczej”, że wprowadziła Rzecznika „w błąd, a w swoich artykułach pisze nieprawdę”. W zakończeniu Rektor zakwestionował też, jako rzekomo niewłaściwą, podstawę prawną wystąpienia RPO.

Kolejne wystąpienie Rzecznika do Rektora UG z 27 października było już stanowcze. Prof. Zoll pisał w nim m. in.: „Pragnę też stanowczo podkreślić, że moje wystąpienie z 12 października nie jest żadnym poleceniem ani decyzją, zaś przywołana w nim podstawa prawna jest prawidłowa. Zwróciłem się bowiem do Pana Rektora w trybie art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147), a więc o złożenie wyjaśnień, co jest niczym innym, jak realizacją zasady *audiatur et altera pars*. Nieuzasadniony jest: więc zarzut, «iż ferowałem jakikolwiek „wyrok” bez wysłuchania również drugiej strony, o czym świadczy także warunkowa stylistyka mego wystąpienia („Jeśli przywołane w doniesieniach prasowych fakty odpowiadają prawdzie, to musi to budzić moje poważne zaniepokojenie”»). Zarzut więc, iż działałem w sposób naruszający powagę urzędu Rzecznika Praw Obywatelskich jest więc również niesprawiedliwy. Z przykrością też muszę stwierdzić, że w odpowiedzi Pana Rektora nie znajduję żadnego ustosunkowania się do zasadniczego zarzutu prasy (*qui tacet consentire videtur*), a mianowicie iż w procesie rekrutacji na wydział Prawa (kierunek prawo) przyjęto z uzasadnieniem względami społecznymi, i to nie tylko w bieżącym roku, dzieci znanych osobistości, którym brakowało po kilka/kilkanaście punktów, podczas gdy nie uwzględniono kandydatów ze znacznie lepszymi wynikami. Rodzi to py-

tanie o kryteria obowiązujące przy podejmowaniu takich decyzji. Proszę w związku z tym o informację, jakie przepisy wewnętrzne zezwalają na uwzględnianie w procedurze odwoławczej innych kryteriów niż odnoszące się do prawidłowości oceny (punktacji). Jeśli zaś idzie o kwestię zasadniczą, tj. udostępniania wyników postępowań rekrutacyjnych, to z odpowiedzi Pana Rektora wyciągam wnioszek, iż podtrzymuje Pan stanowisko, że udostępnianie prasie listy osób przyjętych na studia wraz z punktacją byłoby naruszeniem ustawy o ochronie danych osobowych, zaś jawność ogranicza się do publikacji list osób przyjętych na terenie uczelni. Stanowiska tego w żadnym razie nie mogę podzielić. Nie podziela tego stanowiska także organ ustawowo powołany do ochrony danych osobowych, Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych, co wynika z informacji opublikowanej na stronach internetowych tego urzędu. Skoro art. 141 ust 4 ustawy z dnia 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym (Dz. U. Nr 65, poz. 385 ze zm.) stanowi, iż wyniki postępowania rekrutacyjnego są jawne, to znaczy, że są jawne dla wszystkich, w tym dla prasy, która urzeczywistnia w tym przypadku prawo obywateli do ich rzetelnego informowania, jawności życia publicznego i krytyki społecznej (art. I prawa prasowego). Może się co prawda zdarzyć, że prasa skorzysta z tych informacji w sposób naruszający dobra osobiste, ale dla ochrony tych dóbr służy zainteresowanym droga sądowa”.

Uniwersytet Gdański mimo to konsekwentnie odmawiał udostępnienia opinii publicznej informacji o wynikach (punktacji) osób przyjętych w procedurze odwoławczej. Natomiast w jednym z pism kierowanych do WSA w sprawie kandydata, który samodzielnie wystąpił z wnioskiem kwestionującym wynik rekrutacji, Rektor stwierdził, że „nieprawdziwe jest twierdzenie skarżącego, iż przyjęte zostały na studia osoby, które uzyskały mniej punktów niż 54 (limit)”. To twierdzenie było urzędowym potwierdzeniem nieprawdy, na które organy ścigania nie zareagowały, chociaż Rzecznik podniósł tę sprawę publicznie, i to kilkakrotnie. Tymczasem po zbadaniu w Biurze Rzecznika kopii dokumentacji, która po monitach została w końcu Rzecznikowi udostępniona, stwierdzono ponad wszelką wątpliwość, że w procedurze odwoławczej na Wydział Prawa w roku 2004 przyjęto 65 osób, w tym tylko jedną z wynikiem 53 pkt, a 23 osoby poniżej 40 pkt. „Rekordziści” natomiast zostali przyjęci z wynikami 23, 24 i 26 punktów. Dane te potwierdziła kontrola przeprowadzona przez Ministerstwo Edukacji Narodowej i Sportu w dniach 22 i 23 listopada 2004 r. Dodać

tu warto, że żadne przepisy prawne, ani powszechnie obowiązujące, ani prawa wewnętrznego w Uniwersytecie Gdańskim, nie przewidują decyzji rekrutacyjnych motywowanych względami społecznymi.

Presja opinii publicznej i sugestie Rzecznika doprowadziły ostatecznie do tego, że 13 grudnia 2004 r. Rektor UG podjął decyzję o przyjęciu na studia kandydatów, którzy brali udział w postępowaniu odwoławczym i osiągnęli w wyniku egzaminu 52 lub więcej punktów. Dotyczyło to 38 osób, z wyjątkiem jednego kandydata, który był już studentem dwóch kierunków UG i, przeciwko któremu wszczęto postępowanie dyscyplinarne w związku z jego przyznaniem się do wręczenia łapówki.

Powyższa decyzja nie załatwiła jednak problemu zasadniczego, to jest udostępnienia informacji o wynikach egzaminów osób przyjętych na studia w procedurze odwoławczej. Rektor bowiem podtrzymał stanowisko, że nie może udostępnić tej informacji. W siedmiu opiniach prawnych, sporządzonych przez 3 adwokatów, 4 radców prawnych i 1 panią profesor, zawarte były m. in. takie kuriozalne tezy, jak ta, że pojęcie postępowanie rekrutacyjne nie obejmuje postępowania odwoławczego (ta odkrywcza myśl przewija się aż w 4 opiniach) i wobec tego zasada jawności wyników postępowania rekrutacyjnego nie odnosi się do odwołań („W przypadku procedury drugiej – odwoławczej – przepisy ustawy nie wprowadzają jawności wyników, bo takich być nie może”). Inna niezwykle oryginalna teza brzmiała: „Wyniki postępowania rekrutacyjnego powinny być jawne w taki sposób, aby nie naruszać dobra, jakim są dane osobowe kandydatów na studia”. Wszyscy natomiast eksperci zgodnie twierdzili, że na przeszkodzie w ujawnieniu wyników postępowania odwoławczego na uczelnię stoi ochrona danych osobowych. Opinie te przypisały więc w istocie ustawodawcy absurdalny zamiar, jakoby zamierzał wyłączyć z kontroli społecznej najbardziej „wrażliwy” etap rekrutacji na wyższe uczelnie.

W tej sytuacji sprawa stała się 20 stycznia 2005 r. na wokandzie WSA w Gdańsku, przy czym skarga redakcji „Gazety Wyborczej” doprecyzowana została, jako skarga na bezczynność Rektora Uniwersytetu Gdańskiego w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej. Reprezentując Rzecznika Praw Obywatelskich wywodziłem podczas rozprawy m. in., że decyzja o przyjęciu na bezpłatne studia w państwowej szkole wyższej nie jest wyłącznie decyzją personalną, lecz w istocie decyzją o wydatkowaniu funduszy publicznych. Zatem obywatele mają prawo do informacji o sposobie dysponowania środkami pochodzącymi z ich podatków, jakakolwiek

zaś dyskryminacja w tej materii jest niedopuszczalna. Dodać można, że Rektor Uniwersytetu Gdańskiego, odrzucając urzędowe stanowisko Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, nie brał zupełnie pod uwagę nie tylko ducha, ale i litery obowiązującego prawa. A przecież art. 6 ust. 1 pkt 5g ustawy o dostępie do informacji publicznej stanowi, że udostępnieniu podlega informacja publiczna o pomocy publicznej, zaś wyliczanie informacji podlegających udostępnieniu z art. 6 ustawy ma jedynie przykładowy charakter.

Wyrok WSA zobowiązał Rektora Uniwersytetu Gdańskiego do udostępnienia skarżącej redakcji „Gazety Wyborczej Trójmiasto”, w terminie 14 dni od doręczenia wyroku ze stwierdzeniem jego prawomocności, informacji publicznej w postaci listy osób przyjętych w latach akademickich 2002/2003, 2003/2004 i 2004/2005 na Wydział Prawa w wyniku uwzględnienia odwołania od decyzji wydziałowej komisji rekrutacyjnej, albo wydania w tym samym terminie decyzji administracyjnej o odmowie udostępnienia tej informacji.

Zdaniem sądu nie ulega wątpliwości, że żądana przez redakcję informacja jest informacją publiczną, natomiast wydanie decyzji o odmowie jej udostępnienia, niezależnie od tego, czy została ona wydana przez organ władzy publicznej, czy inny podmiot zobowiązany do udostępnienia tej informacji, otwiera możliwość poddania odmowy udostępnienia informacji publicznej kontroli przez sąd administracyjny lub powszechny.

Rozstrzygnięcia wymagała kwestia właściwości w tym przypadku sądu administracyjnego, skoro Uniwersytet powoływał się na ochronę danych osobowych. WSA stwierdził w tej kwestii co następuje: „Skoro odmowa udostępnienia informacji publicznej winna przybrać formę decyzji administracyjnej, to w razie bezczynności podmiotu zobowiązanego do udostępnienia informacji publicznej, polegającej na nieudostępnieniu tej informacji i niewydaniu decyzji i o odmowie udostępnienia informacji i publicznej, podmiotowi, który żądał udostępnienia informacji publicznej, służy na podstawie art. 3 § 1 pkt 8 w zw. z art. 3 § 1 pkt 1 i 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.) skarga do sądu administracyjnego na bezczynność (...). Żaden przepis ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi oraz innej ustawy, w tym ustawy o dostępie do informacji publicznej, nie zawiera podstawy do bezpośredniego żądania udostępnienia informacji publicznej. Jedynie skarga na bezczynność jest

środkiem przewidzianym w ustawie (art. 3 § 2 pkt 8 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi), który zapewnia ochronę w sytuacji, gdy podmiot zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej ani nie udostępnia tej informacji, ani nie wydaje decyzji o odmowie jej udostępnienia.”

Można więc stwierdzić, iż sąd administracyjny w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej potwierdził jedynie to, co jasno wynika z ustawy. Podmiot zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej ma ją udostępnić albo wydać decyzję odmowną, uzasadnioną ustawowymi przesłankami ograniczania prawa do informacji. Rektor Uniwersytetu Gdańskiego znalazł jednak wyjście trzecie – skargę kasacyjną do NSA, w której wskazał na rzekome naruszenia prawa materialnego i procedury. W pierwszym punkcie skargi kasacyjnej zarzucono wyrokowi naruszenie prawa materialnego poprzez błędną wykładnię przepisów art. 1, art. 5 ust. 2, art. 6 ustawy o dostępie do informacji publicznej „polegającą na uznaniu, że zawierająca ich imiona i nazwiska lista osób, które zostały przyjęte na Wydział Prawa Uniwersytetu Gdańskiego w wyniku odwołań od decyzji komisji rekrutacyjnej, czyli lista osób prywatnych, w stosunku do których zapadły indywidualne decyzje administracyjne o uwzględnieniu odwołań od decyzji komisji rekrutacyjnej, a więc zbiór danych osobowych, jest informacją publiczną”.

Korzystanie ze środka odwoławczego w tym konkretnym przypadku dowodzi jedynie braku zainteresowania merytorycznym rozstrzygnięciem sprawy, bowiem w tym trybie, niezależnie od treści wyroku NSA jaki mógłby zapaść, problem dopuszczalności odmowy udzielenia informacji z powołaniem się na ochronę danych osobowych rozstrzygnięty być nie może. Jest więc oczywiste, że jedynym celem takiego procedowania było przewlekanie sprawy, a więc takiemu działaniu można postawić zarzut nadużywania prawa.

Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z 24 maja 2006 r. oddalił skargę kasacyjną Rektora Uniwersytetu Gdańskiego. Sąd nie miał najmniejszych wątpliwości, że żądana przez prasę informacja jest informacją publiczną. Uniwersytet Gdański udostępnił ostatecznie „Gazecie” żadaną informację, z której wynikały kolejne nieprawidłowości w rekrutacji na Wydział Prawa.

Casus gdański pozwala, jak sądzę, na sformułowanie pewnych wniosków ogólniejszych.

Po pierwsze – brak jest zrozumienia samej istoty informacji publicznej i jej znaczenia w życiu publicznym, i to w miejscu kształcenia i wychowywania przyszłych prawników.

Po drugie – stwierdzić trzeba zdecydowanie abuzywne wykorzystywanie klauzuli prywatności, jako przesłanki uzasadniającej ograniczenie dostępu do informacji publicznej. Klauzula ta służy w istocie nie ochronie prywatności, lecz ukrywaniu patologii w działalności podmiotów zobowiązanych do udostępnienia.

Po trzecie wreszcie – skoro tak jawne i uporczywe naruszanie konstytucyjnego prawa możliwe jest na Wydziale Prawa państwowego Uniwersytetu, to jak to wygląda gdzie indziej?

Odpowiedź na pytanie zawarte w tytule naszej konferencji nie jest więc, moim zdaniem, jednoznaczna.

Sędzia JANUSZ DRACHAL
Naczelnny Sąd Administracyjny
Wydział Informacji Sądowej

Dostęp do informacji publicznej w praktyce wydziałów informacji sądowej sądów administracyjnych

I. Szczególne znaczenie z punktu widzenia zagwarantowania obywatelowi prawa do informacji mają przede wszystkim postanowienia Konstytucji, która w art. 61 przyznała obywatelowi podmiotowe prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne, a także postanowienia ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.).

Wskazane akty ustawodawcze spowodowały, że w ramach reformy sądownictwa administracyjnego w 2004 roku¹ wprowadzono do struktury sądów administracyjnych (zarówno wojewódzkich, jak i Naczelnego Sądu Administracyjnego) wydziały informacji sądowej. Jednym z zadań tych wydziałów jest wykonywanie uprawnień i obowiązków sądów w zakresie udzielania informacji publicznych zarówno prasie, jak i innym podmiotom ubiegającym się o takie informacje.

Analiza wniosków o udzielenie informacji publicznych, kierowanych do sądów administracyjnych, wskazuje, że zainteresowanym chodzi o dwa rodzaje informacji: informacje o organizacji sądów, ich majątku, obsadzie personalnej itp. oraz informacje na temat wykładni i stosowania prawa przez sądy administracyjne. W tym drugim przypadku zainteresowani poszukują orzeczeń sądów administracyjnych, uchwał, a także publikacji prawniczych odnoszących się do interesujących ich zagadnień prawnych.

¹ Zob. ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. Nr 153, poz. 1269, ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.), a także ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o ustroju sądów administracyjnych i ustawę – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 153, poz. 1271).

II. Informacje publiczne w rozumieniu przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej występują jako informacje proste lub przetworzone. Informacje proste to z zasady takie, które organ zobowiązany do udzielenia informacji posiada w związku z bieżącym wykonywaniem merytorycznych obowiązków. Będą to na ogół informacje obejmujące dane zamieszczone w rejestrach lub informacje mające postać dokumentów urzędowych zgromadzonych w określonych zbiorach. Informacje przetworzone, to zwłaszcza takie, które wymagają (nawet gdy są w pewnym zakresie sumą informacji prostych) istotnego wkładu intelektualnego lub technicznego w procesie ich koniecznej modyfikacji. Informacje proste są udzielane każdemu zainteresowanemu bez względu na interes faktyczny lub prawny uzasadniający takie żądanie. Informacje przetworzone natomiast mogą być udzielane (zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej) w takim zakresie, w jakim jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego.

W praktyce wydziałów informacji sądowej sądów administracyjnych występują wspomniane dwa rodzaje informacji publicznych. Informacje publiczne udostępniane są zainteresowanym na bieżąco. W kwestii zaś informacji przetworzonych, w korespondencji z zainteresowanymi, a także w wydawanych aktach administracyjnych² podkreśla się, że pojęcie „interesu publicznego” jest pojęciem niedookreślonym, nieposiadającym, na gruncie obowiązującego prawa, zwartej, zapisanej formuły. Należy natomiast przyjąć, że pojęcie to jest znaczeniowo węższe od funkcjonującego w powszechnym użyciu pojęcia interesu społecznego. Interes publiczny bowiem odnosi się w swej istocie do spraw związanych z funkcjonowaniem państwa oraz innych ciał publicznych jako pewnej całości, szczególnie z funkcjonowaniem ich podstawowej struktury. Można zatem powiedzieć, że skuteczne działanie w granicach interesu publicznego wiąże się z możliwością realnego wpływania na funkcjonowanie określonych instytucji państwa i ciał publicznych w szerokim znaczeniu.

Reguła ta odnosi się również do działań podejmowanych na tle ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej. Oznacza to, że w kwestii udzielenia przez organy państwa informacji publicznej, interes publiczny występuje wówczas, gdy uzyskanie określonych informacji

² Kierownicy wydziałów informacji sądowej wydają w imieniu prezesa danego sądu decyzje administracyjne o odmowie udzielenia informacji publicznej.

mogłoby mieć znaczenie z punktu widzenia funkcjonowania państwa lub jednostek samorządu terytorialnego, np. usprawniałoby działanie jego organów.

Na gruncie spraw o udzielenie informacji przetworzonych dotyczących działalności sądów administracyjnych, udzielenie przetworzonej informacji publicznej jest uzasadnione interesem publicznym o tyle, o ile może realnie przełożyć się na przykład, na poprawę funkcjonowania sądu, bądź też sądownictwa administracyjnego w ogólności, albo innych organów publicznych lub instytucji. Nasuwa się zatem wniosek, że charakter czy pozycja podmiotu, który występuje z żądaniem udzielenia informacji publicznej, a zwłaszcza realne możliwości przyszłego wykorzystania przez niego uzyskanych danych, mają wpływ na ocenę istnienia interesu publicznego uzasadniającego udzielenie mu stosownych informacji. Przykładem takiego podmiotu może być poseł zasiadający w komisji ustawodawczej Sejmu mający możliwość kształtowania uchwalanych przepisów prawa, radny czy też minister nadzorujący działanie podległego mu resortu. Osoby te, w swoim codziennym działaniu, mają rzeczywistą możliwość wykorzystywania uzyskanych informacji publicznych w celu choćby usprawnienia funkcjonowania odpowiednich organów.

W praktyce wydziałów informacji sądowej podkreśla się, że uzyskanie przetworzonej informacji publicznej wiąże się na ogół z poniesieniem określonych nakładów, zwłaszcza finansowych i organizacyjnych, często trudnych do pogodzenia z bieżącymi działaniami konkretnych organów. W związku z tym udzielanie informacji publicznej przetworzonej podmiotom, które nie zapewniają, iż zostanie ona wykorzystana w celu usprawnienia funkcjonowania danego organu państwa przemawia za przyjęciem, że po ich stronie nie występuje interes publiczny uzasadniający udzielenie im żądanej informacji publicznej.

III. Z punktu widzenia podmiotów prawnych występujących w sprawach o udzielenie informacji publicznej trzeba zasygnalizować, że sądy administracyjne szeroko traktowały organy i inne instytucje zobowiązane w tym zakresie z uwagi na treść art. 4 ust. 1 pkt 5 ustawy o dostępie do informacji publicznych. NSA stwierdził między innymi, że omawiana ustawa ma zastosowanie również do spółdzielni mieszkaniowych. Należą one bowiem do grupy podmiotów, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 5 tej ustawy, reprezentujących inne osoby lub jednostki organizacyjne, które wykonują

zadania publiczne lub dysponują majątkiem publicznym. Spółdzielnie mieszkaniowe są podmiotami zobowiązanymi do udzielania informacji publicznych, reprezentują bowiem nie tylko interesy swoich członków i nie stanowią typowych spółdzielni nastawionych na działalność gospodarczą lecz mają na celu zaspakajanie potrzeb mieszkaniowych społeczeństwa, co mieści się w kategorii szeroko pojętych zadań publicznych³.

W ocenie NSA, także Krajowa Rada Polskiego Związku Działkowców, realizująca cele użyteczności publicznej i gospodarująca na gruntach, które stanowiły niegdyś własność Skarbu Państwa lub gminy, jest organem zobowiązanym do udzielania informacji publicznych. Sąd uznał także, że charakter organów władzy publicznej w rozumieniu art. 4 ust. 1 pkt 1 mają organy Państwowej Inspekcji Pracy. Są więc zobowiązane do udostępniania informacji publicznej i znajdującej się w ich posiadaniu dokumentacji dotyczącej przebiegu i efektów kontroli, wystąpień, stanowisk oraz wniosków podmiotów ją przeprowadzających⁴.

W ostatnim czasie pojawiło się jednakże kilka orzeczeń zawierających odmienne od dotychczasowego stanowisko, co do zakresu podmiotowego i przedmiotowego powoływanej ustawy. W odniesieniu do zakresu podmiotowego na uwagę zasługuje uchwała Składu Siedmiu Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 kwietnia 2005 r.⁵, w której przyjęto, że przepis art. 4 ust. 1 pkt 5 ustawy o dostępie do informacji publicznej nie ma zastosowania do spółdzielni mieszkaniowych. Rozstrzygnięto więc wątpliwości, które pojawiły się na tle obowiązków informacyjnych tych podmiotów. W uchwale tej Naczelny Sąd Administracyjny zajął odmienne stanowisko podkreślając, że w ujęciu konstytucyjnym prawo do uzyskania informacji zostało wyraźnie związane z działalnością organów władzy publicznej, z działalnością osób pełniących funkcje publiczne oraz z działalnością innych podmiotów, jeżeli wykonują zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym i mieniem Skarbu Państwa. Takiego charakteru nie posiadają, w ocenie NSA, spółdzielnie mieszkaniowe. Działają one bowiem na podstawie ustawy z dnia 16 września 1982 r. Prawo Spółdzielcze⁶ oraz ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach

³ Wyroki NSA z dnia 14 listopada 2004 r., sygn. akt OSK 416/04 i OSK 425/04.

⁴ Wyrok z dnia 12 listopada 2002 r., sygn. akt II SA/Kr 2267/02.

⁵ Sygn. akt I OPS /05, opublikowana w zbiorze ONSAiWSA 2005, nr 4, poz. 63.

⁶ Dz.U. z 2003 r. Nr 188, poz. 1848 ze zm.

mieszkaniowych⁷. Są w istocie dobrowolnym zrzeszeniem osób fizycznych, które w tej formie organizacyjnej zmierzają do zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych swoich członków i ich rodzin. Stąd brak jest podstaw prawnych, aby ich działalność mogła być utożsamiana z wykonywaniem zadań publicznych. Nie dysponują one też majątkiem publicznym, ani nie reprezentują osób, które dysponują takim majątkiem, gdyż majątek spółdzielni jest prywatną własnością ich członków.

Omawiana uchwała zasługuje na zasygnalizowanie nie tylko z tego względu, że rozstrzyga wątpliwości powstałe na tle obowiązku informacyjnego spółdzielni mieszkaniowych, ale jest również przejawem tendencji do wąskiego podejścia do pojęcia wykonywania zadań publicznych na tle ustawy o dostępie do informacji publicznej i stanowi wyraz ograniczania jej zakresu podmiotowego. Z tego też powodu Naczelny Sąd Administracyjny zajął nie tylko stanowisko w sprawie będącej podstawą wystąpienia o podjęcie uchwały, a rozstrzygniętej wyrokiem NSA z dnia 14 czerwca 2005 r., sygn. akt OSK 841/04, ale zaczął, w wyniku wniesionych przez spółdzielnie skarg kasacyjnych, uchylać wyroki wojewódzkich sądów administracyjnych, zawierające odmienne stanowiska i odrzucać skargi wniesione w tych sprawach⁸.

IV. W praktyce wydziałów informacji sądowej sądów administracyjnych mamy do czynienia z kilkoma rodzajami informacji odnoszących się do spraw publicznych. Są to przede wszystkim informacje publiczne *sensu stricto*, tj. informacje publiczne w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.). Występują tu jednak również informacje gospodarcze, a także informacje naukowe i inne informacje pozyskiwane dla celów zawodowych.

Zakres informacji żądanych w tym ostatnim zakresie oraz ich liczba, są z punktu widzenia praktyki sądowej często istotnym problemem. Z tego też względu na tle stosowania ustawy o dostępie do informacji publicznej mamy nierzadko do czynienia z nadużyciem prawa do informacji i to zarówno w płaszczyźnie materialnej, jak i procesowej. Powodem

⁷ Dz.U. z 2003 r. Nr 119, poz. 1116 ze zm.

⁸ Tak np. postanowienie NSA z dnia 9 maja 2005 r., sygn. akt OSK 1256/04, z dnia 3 czerwca 2005 r. sygn. akt OSK 1498/04, postanowienie NSA z dnia 17 czerwca 2005 r., sygn. akt OSK 1520/04.

tego zjawiska jest zapewne, podkreślany już, stosunkowo łatwy dostęp do informacji publicznych. Samo pojęcie informacji publicznej użyte w omawianej ustawie jest niezwykle pojemne i praktycznie obejmuje całą sferę działalności organów i instytucji publicznych. Także szeroki jest krąg podmiotów uprawnionych do żądania informacji publicznych, nie ogranicza się on bowiem do obywateli lub innych określonych podmiotów prawnych, ale obejmuje „każdego”. Ponadto, poza ściśle określonymi przypadkami dotyczącymi tzw. informacji przetworzonej, od podmiotu żądającego udzielenia informacji publicznej nie wolno żądać wykazania ani interesu prawnego, ani faktycznego, ani też celu, dla realizacji którego dana informacja jest konieczna. Wreszcie swoiste pokrywanie się treści informacji publicznych z informacjami specjalnymi, uzyskiwanymi na odrębnych zasadach, powoduje pokusę sięgania po nie bezpłatnie i w znacznie prostszy sposób, przewidziany właśnie w ustawie o dostępie do informacji publicznej.

Dolegliwość nadużywania prawa do informacji jest szczególnie istotna z punktu widzenia porządku prawnego i organizacji państwa, przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej bowiem nakładają na podmioty zobowiązane do jej udzielenia szereg obowiązków, niekiedy trudnych do wykonania. Można nawet powiedzieć, że prawo do informacji korzysta na tle innych spraw administracyjnych z szeregu prerogatyw (krótkie terminy, odformalizowane postępowanie). Poprzez istotne nadużywanie prawa do informacji można więc skutecznie, choć może nawet nieświadomie, paraliżować działanie na przykład organów administracji publicznej. Z innej zaś strony nadmierna troska o sprawność administracji państwowej może doprowadzić do niedopuszczalnego ograniczenia praw obywatela demokratycznego państwa prawnego. Zatem wszelkie próby ewentualnego ograniczania w praktyce korzystania z prawa do informacji publicznej zawsze wymagają wnikliwego zbadania indywidualnych cech konkretnej sprawy.

W jednej z rozpoznawanych spraw⁹, podmiot prowadzący działalność gospodarczą wystąpił do wojewódzkiego sądu administracyjnego o udostępnienie wokand dotyczących w zasadzie wszystkich spraw podatkowych. W tym zakresie powołał się na przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej. Sprawy podatkowe, a ściślej orzeczenia je rozstrzy-

⁹ Zob. sprawa nr V Inf/S 0412/7/05.

gające, miały być następnie wykorzystywane na potrzeby wydawnictwa prowadzonego przez wnioskodawcę.

Prezes sądu, działając jako organ pierwszej instancji, odmówił w drodze decyzji administracyjnej udzielenia takiej informacji podkreślając, że wokanda sądowa jest informacją publiczną, ale funkcjonuje na terenie sądu dla ściśle określonego celu. Tym celem jest organizacja pracy sądu oraz wskazywanie osobom zainteresowanym porządku rozpatrywania spraw. Ustalono także, że ze względu na zakres żądania, wnioskowane wokandy są informacją publiczną przetworzoną i że wydanie tak znacznej liczby wokand, łączyłoby się z potrzebą poniesienia przez sąd dużych nakładów finansowych jak i osobowych na jej przetworzenie (tj. na proces usuwania danych osobowych na nich uwidocznionych). Organ administracyjny I instancji podkreślił także, że ewentualnie otrzymane wokandy wykorzystane zostałyby przez wnioskodawcę dla potrzeb wydawanego czasopiisma prawniczego, co ma na celu polepszenie funkcjonowania podmiotu gospodarczego żądającego informacji, nie zaś funkcjonowania organów państwa, czego wymaga istota interesu publicznego.

Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego, jako organ drugiej instancji, utrzymał w mocy omawianą decyzję. Podkreślił, że wokanda sądowa jest po pierwsze informacją publiczną, została bowiem wytworzona przez organ państwowy i określa zasady działania tego organu, tj. precyzuje porządek czynności, jakie podejmowane będą przez sąd w danym czasie. Mieści się zatem w dyspozycji art. 6 ust. 1 pkt. 3 lit. e ustawy o dostępie do informacji publicznej. Po drugie, żądany zbiór wokand jest informacją publiczną przetworzoną. Wydanie wnioskodawcy wokand za jeden tylko miesiąc – i to z jednego wydziału sądu – spowodowałoby znaczne koszty (materiałne i organizacyjne) po stronie sądu, związane z potrzebą zebrania tych wokand, skopiowania ich, usunięcia następnie danych osobowych stron postępowania, ponownego skopiowania i przesłania, w takiej dopiero formie wnioskodawcy. Żądanie to jest zatem nie do pogodzenia z bieżącą działalnością sądu administracyjnego, a jego realizacja odbywałaby się kosztem innej działalności sądu. Organ odwoławczy wskazał również, że uzyskanie przetworzonej informacji publicznej wiąże się z poniesieniem określonych kosztów, zwłaszcza finansowych i organizacyjnych, często trudnych do pogodzenia z bieżącymi działaniami konkretnych organów. W związku z tym udzielanie informacji publicznej przetworzonej podmiotom, które nie zapewniają, że zostanie

ona wykorzystana w celu usprawnienia funkcjonowania danego organu państwa, przemawia za przyjęciem, że po ich stronie nie występuje interes publiczny uzasadniający udzielenie im żądanej informacji publicznej. Tak więc wokanda sądowa jest niewątpliwie dokumentem urzędowym stanowiącym pewną sumę informacji publicznych prostych (tj. informacji o rozpoznawanych przez sąd sprawach), zawierających poza tym dane osobowe stron postępowania. Wydanie wnioskodawcy wokand w liczbie przez niego żądanej przesądza jednak o tym, że mamy tu do czynienia z informacją publiczną przetworzoną, której udostępnienie zależne jest od występowania szczególnego interesu publicznego. Udostępnienie wokandy musi być bowiem uprzednio poprzedzone jej odpowiednim przygotowaniem (przetworzeniem), tj. musi ona zostać pozbawiona danych umożliwiających identyfikację poszczególnych podmiotów i to zarówno osób fizycznych jak i prawnych. W sytuacji żądania udzielenia znacznej ilości wokand, ciężary wskazanej obróbki obciążałyby sąd. Osoby zainteresowane bieżącą działalnością sądu administracyjnego mogą się bez przeszkód zapoznać z taką wokandą w siedzibie sądu, wykonując stosowne notatki. Organ odwoławczy podkreślił również, że nie można odróżnić udzielenia informacji publicznej połączonej z udostępnieniem dokumentu urzędowego, od udostępnienia takiego dokumentu dla potrzeb wydawniczych i to w rozmiarach charakterystycznych dla działalności gospodarczej prowadzonej przez wnioskodawcę. Takie traktowanie organu administracyjnego, jakim jest właściwy organ sądu, tj. żądanie dostarczania wokand w liczbie wskazującej na gospodarczy cel żądania, sprawiałoby, że sąd w istocie stałby się organem usługowym, angażującym przekazane mu z budżetu państwa środki w przetwarzanie materiałów dla potrzeb przedsiębiorców, a to z kolei przeczyłoby interesowi publicznemu.

V. Zasada bezpłatności dostępu do informacji jest istotnym elementem podmiotowego prawa do informacji i w sytuacjach, gdy chodzi o informację udzielaną na podstawie przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej, jej stosowanie nie budzi żadnych wątpliwości. W odniesieniu do opłat ponoszonych w związku z dostępem do informacji publicznej Naczelny Sąd Administracyjny, oddalając skargę kasacyjną w jednym z wyroków¹⁰ podkreślił, że zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy można ją pobierać

¹⁰ Wyrok z dnia 13 czerwca 2005 r., sygn. akt I OSK 69/05.

w wysokości odpowiadającej dodatkowym kosztom związanym ze wskazanym we wniosku sposobem udzielenia informacji lub z koniecznością przekształcenia informacji w formę wskazaną w tym wniosku. Sąd podzielił w związku z tym stanowisko sądu pierwszej instancji, że pobieranie opłaty za dodatkową pracę pracownika jest ograniczone do przypadków otrzymania przez organ wyjątkowo pracochłonnego żądania, którego wykonanie będzie możliwe jedynie po godzinach pracy. Tymczasem w badanej sprawie chodziło w istocie o stawkę ryczałtową, która nie dotyczyła pracy w godzinach nadliczbowych.

Jednakże ustawa o dostępie do informacji publicznej nie jest jedynym aktem normatywnym zapewniającym realizację prawa do informacji. Pewne informacje odpowiadające ogólnej definicji „informacji publicznej” w rozumieniu ustawy o dostępie do informacji publicznej, będą także informacjami określonymi w ustawach szczególnych, przewidujących odrębny tryb dostępu i niekiedy konieczność ponoszenia np. opłat kancelaryjnych. Zasady dotyczące opłat za udzielanie informacji przewidują zarówno przepisy prawa materialnego, jak i różne inne przepisy, w tym przepisy procesowe. W zakresie sądownictwa administracyjnego wskazać należy przede wszystkim art. 235 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi¹¹, według którego opłatę kancelaryjną pobiera się także za odpisy, wyciągi, kopie i wydruki oraz zaświadczenia i inne dokumenty wydawane na podstawie zbiorów gromadzonych i prowadzonych w sądzie poza aktami sprawy. W tym zakresie, stosownie do art. 236 tej ustawy Rada Ministrów została zobowiązana do określenia, w drodze rozporządzenia, wysokości opłat kancelaryjnych. Wydała więc stosowne rozporządzenie z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie wysokości opłat kancelaryjnych pobieranych w sprawach sądowoadministracyjnych¹².

W praktyce wydziałów informacji sądowej sądów administracyjnych pojawiło się więc zagadnienie dopuszczalności pobierania opłat kancelaryjnych z tytułu wydawania odpisów i kopii orzeczeń sądowych. W jednej ze spraw¹³ dotyczących udzielenia informacji publicznej poprzez wydanie kopii orzeczenia podkreślono, że stanowisko w kwestii dopuszczalności

¹¹ Dz.U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.

¹² Dz.U. Nr 221, poz. 2192.

¹³ V Inf/S 0412/10/05.

pobierania opłat kancelaryjnych w takich sytuacjach jest zasadne. Otóż stosownie do treści art. 2 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, każdemu przysługuje prawo dostępu do informacji publicznej. Artykuł 1 ust. 2 tej ustawy stanowi zaś, że przepisy ustawy nie naruszają przepisów innych ustaw, określających odmienne zasady i tryb dostępu do informacji będących informacjami publicznymi.

Jeżeli więc podzielić stanowisko, że informacja publiczna jest dostępna dla każdego nieodpłatnie, to w zakresie pojęcia „każdy”, umieścić również trzeba stronę postępowania sądownoadministracyjnego. Pobieranie zatem od strony postępowania opłaty kancelaryjnej za wydawaną jej z akt kserokopię orzeczenia, byłoby bezpodstawne, a przepisy ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi i rozporządzenie w sprawie wysokości opłat kancelaryjnych pobieranych w sprawach sądownoadministracyjnych uznać trzeba byłoby za sprzeczne z ustawą o dostępie do informacji publicznej. Strona bowiem mogłaby realizować prawo uzyskania np. kserokopii orzeczenia ze swojej sprawy, na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej, nie zaś na podstawie przepisów proceduralnych. Stanowisko takie stałoby w oczywistej sprzeczności z przepisami ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi oraz wydanymi w jej wykonaniu przepisami rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie wysokości opłat kancelaryjnych pobieranych w sprawach sądownoadministracyjnych. Trzeba przyjąć, że założeniem ustawodawcy nie było tworzenie wzajemnie się wykluczających przepisów prawa. Wskazuje na to chociażby przepis art. 1 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej stanowiący legitymację prawną dla innych trybów udostępniania informacji, mającej walor informacji o sprawach publicznych. Na podstawie tego przepisu, do udostępniania wnioskodawcom, powołującym się na ustawę o dostępie do informacji publicznej, z akt sprawy sądownoadministracyjnej np. odpisów orzeczeń czy kserokopii (sporządzonych w przewidzianej przez prawo formie), stosuje się powoływane rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 r.

W omawianej sprawie podkreślono, że ewentualna odmienna interpretacja przepisów naruszałaby konstytucyjną zasadę równości obywateli względem prawa. Nie może bowiem być tak, że strona postępowania, chcąc uzyskać kserokopię lub wydruk orzeczenia w swojej sprawie, zobowiązana jest ponieść określoną opłatę kancelaryjną, zaś osoba zupełnie niezwiązana ze sprawą, powołując się na ustawę o dostępie do informacji

publicznej, otrzyma takie orzeczenie nieodpłatnie. Doszłoby wówczas w istocie do nierównego traktowania równorzędnych podmiotów. Wydanie dokumentu z akt sprawy, może więc nastąpić dopiero po uiszczeniu przez osobę zainteresowaną stosownej opłaty kancelaryjnej.

VI. Z zagadnieniem kosztów związanych z udzielaniem informacji publicznej w praktyce wydziałów informacji sądowej związany jest problem formy prawnej działania w tym zakresie. Otóż zauważyć należy, że ustawa o dostępie do informacji publicznej, w kwestii pobierania opłaty od informacji udostępnianych wnioskodawcom, nie odsyła do przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. Inaczej mówiąc nie ustala procedury (trybu) jej pobierania, ani nie odsyła do stosowania przepisów Działu IX k.p.a. Przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego znajdują zastosowanie do spraw z zakresu dostępu do informacji publicznej, jedynie w ściśle określonych sytuacjach tj. przy wydawaniu decyzji odmawiających udostępnienia informacji publicznej, czy też decyzji umarzających wszczęte postępowanie (art. 16 ustawy o dostępie do informacji publicznej).

Na tle powyższego rysuje się więc wniosek, że regulacja dotycząca procedury udostępniania informacji (również pobierania opłaty) nie została w ustawie o dostępie do informacji publicznej uregulowana jednolicie i kompleksowo, np. w drodze bezpośredniego odesłania do przepisów k.p.a. Jedynie w powołanych wyżej przypadkach (odmowa, umorzenie), załatwienie sprawy następuje w drodze decyzji administracyjnej. W pozostałych zaś sytuacjach (np. udostępnienie informacji) ma miejsce tzw. czynność materialno-techniczna, która nie jest indywidualnym aktem administracyjnym stosowania prawa *sensu stricto* (decyzja, postanowienie), a jedynie aktem z zakresu administracji publicznej, dotyczącym obowiązków wynikających z przepisów prawa.

W omawianym zakresie konieczne jest zatem odwołanie się do treści przepisu art. 1 k.p.a., zgodnie z którym, przepisami tego kodeksu normowane są postępowania przede wszystkim przed organami administracji publicznej w należących do właściwości tych organów sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych, a także przed innymi organami państwowymi oraz przed innymi podmiotami, gdy są one powołane, z mocy prawa lub na podstawie porozumień, do załatwiania spraw publicznych, a także w sprawach rozstrzygania sporów o właściwość i wydawania zaświadczeń.

Stosownie więc do przepisów art. 1 k.p.a. instytucje prawne przewidziane w tym kodeksie znajdują co do zasady zastosowanie w sprawie, której załatwienie następuje w drodze decyzji administracyjnej, bądź w sprawach, w których na mocy odesłań szczególnych stosuje się k.p.a. bezpośrednio. Nie stosuje się natomiast tych przepisów wprost do spraw, których załatwienie następuje w inny sposób, tj. poprzez wydanie aktu z zakresu administracji publicznej, niebędącego ani decyzją ani postanowieniem. W tej zatem sytuacji ustalenie wysokości opłaty za udostępnienie informacji publicznej w postaci kserokopii orzeczenia z akt sprawy danego Sądu, następuje w drodze aktu stwierdzającego obowiązek poniesienia opłaty oraz ustalającego jej wysokość, przy czym może to być np. „zarządzenie”, „wezwanie”, „zawiadomienie” (przyjęta nazwa nie ma znaczenia). Nie jest to jednak decyzja ani postanowienie lecz akt z zakresu administracji publicznej, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 4 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

W konsekwencji, inny jest sposób zaskarżania i kontroli takich aktów. Nie przysługuje na nie bowiem zażalenie, które przewiduje Kodeks postępowania administracyjnego wobec postanowień, a wezwanie do usunięcia naruszenia prawa. Po takim wezwaniu i bezskutecznym upływie terminu przewidzianego do zajęcia stanowiska w przedmiocie wezwania do usunięcia naruszenia prawa czy też odmowie uwzględnienia wystosowanego wezwania, przysługuje skarga do właściwego wojewódzkiego sądu administracyjnego.

VII. Działalność informacyjna sądów administracyjnych. Elementem ściśle związanym z praktyką udostępniania informacji publicznej przez sądy administracyjne, w tym przez Naczelnego Sądu Administracyjnego, jest szeroko rozumiana działalność informacyjna sądów, nie mieszcząca się w rygorach i wymogach ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej. Znaczenie takiej działalności jest nie do przecenienia w świecie, w którym szybkość i trafność uzyskanej przez obywatela informacji może realnie wpływać na jego prawa i obowiązki, w tym na możliwość uzyskania ochrony prawnej ze strony sądu. Zjawisko to wpisuje się przy tym w szersze ramy, a mianowicie w realizację obowiązku informacyjnego organów publicznych.

Gwoli przypomnienia wskazać wypada, że potrzebę prowadzenia takiej działalności zaczęto dostrzegać już w latach siedemdziesiątych ub.

wieku, kiedy to wskazano na problem tzw. „obowiązku informacyjnego” państwa¹⁴. Istota tego obowiązku miała polegać na zobowiązaniu ośrodków informacji do przekazywania jednostkom organizacyjnym materiałów informacyjnych określonego rodzaju, z równoczesnym zapewnieniem jednostkom zainteresowanym roszczenia o uzyskanie tych materiałów. Oczywiście we wspomnianych latach siedemdziesiątych, z konieczności ograniczano możliwość zastosowania tego obowiązku do jedynie wąskiego przedmiotu, a mianowicie do przepływu informacji naukowo-technicznej, traktowanej jako dobro ogólnonarodowe.

Sferę działalności informacyjnej podmiotów publicznych zalicza się także i dziś do środków niewładczych o charakterze społeczno-organizatorskim, lub czynności faktycznych, materialno-technicznych. Wskazywano przy tym, że do prowadzenia tego typu działalności, w tym działań informacyjnych wystarcza ogólna norma kompetencyjna¹⁵. Nie wchodząc tutaj w szczegóły, wydaje się jednak – biorąc pod uwagę niektóre przykłady takich działań, że działalność informacyjna sądów administracyjnych (czy szerzej organów publicznych) wiąże się obecnie ściśle z wymogami płynącymi nie tylko z Konstytucji, ale i z zobowiązań międzynarodowych Polski, a także z pewnych ogólnie przyjętych standardów – z zasadą transparentności życia publicznego na czele. Publiczna odpowiedzialność sądów administracyjnych (organów publicznych) za wykonywanie swoich zadań prowadzi ponadto do wniosku, że dla realizacji konstytucyjnego celu ich powołania nie jest obojętne, czy obywatele wiedzą np. o interesujących orzeczeniach danego sądu, o aktualnej linii orzeczniczej, o ciekawych sprawach znajdujących się na bieżącej wokandzie, itp.

W tym miejscu ktoś może postawić zarzut, że przecież każda tego typu informacja może być udzielona na wniosek zainteresowanego podmiotu w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej, a w związku z tym nie ma tutaj miejsca na tworzenie odrębnej kategorii „obowiązku informacyjnego”. Oczywiście będzie to uwaga słuszna, tyle tylko, iż najpierw osoba zainteresowana musi wiedzieć, o co chce spytać. I tutaj właśnie znajduje się miejsce dla działalności informacyjnej sądów administracyjnych, czy organów publicznych w ogólności. Działalność ta bowiem zakłada wyjście

¹⁴ Por. J. Góral, *O problemie „obowiązku informacyjnego”*, APID 1979, nr 3, s. 4 i n.

¹⁵ Jak np. Z. Cieślak, I. Lipowicz, Z. Niewiadomski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 2002, s. 135, E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2002, s. 160.

przez organ z własnej inicjatywy do określonych mediów lub też wprost do nieograniczonego kręgu podmiotów z informacją, która może stanowić przyczynek do powstania dalszej informacji (np. artykułu prasowego), bądź też może pełnić rolę świadomego zwrócenia uwagi obywateli na konkretny problem. W tym znaczeniu rysuje się jedna z podstawowych zasad państwa informacyjnego, tj. zasada obowiązku informacyjnego organów publicznych.

Przykład działalności, o której jest mowa na gruncie praktyki wydziałów informacji sądowej sądów administracyjnych stanowi sytuacja, gdy po dwóch latach od wejścia w życie przepisów reformujących sądownictwo administracyjne, tj. z dniem 31 grudnia 2005 r., skończył się okres przejściowy, w którym obywatel mógł wnieść skargę bezpośrednio do sądu (nie zaś za pośrednictwem organu, którego działanie lub bezczynność jest przedmiotem skargi, zgodnie z art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi) będąc pewnym, że będzie wówczas zachowany trzydziestodniowy termin do wniesienia skargi. Dostrzegając możliwość powstania negatywnych skutków procesowych po stronie obywateli, których skargi – wniesione bezpośrednio do wojewódzkich sądów administracyjnych i przesłane do organów z uchybieniem trzydziestodniowego terminu – byłyby odrzucane i wychodząc naprzeciw oczekiwaniom społecznym, Wydział Informacji Sądowej NSA opublikował z urzędu stosowną informację na stronie internetowej sądu, która została następnie wykorzystana przez dziennikarzy i rozpropagowana w dobrze pojętym interesie publicznym.

Do działań informacyjnych wychodzących poza zakres stosowania ustawy o dostępie do informacji publicznej należy także zaliczyć przygotowywanie dla prasy przez wydziały informacji sądowej ciekawych orzeczeń wraz z krótkimi streszczeniami, ew. przekazywanie odpowiednio tematycznie posegregowanych i anonimizowanych wyroków wraz z uzasadnieniami. Taka inicjatywa ma na celu, z jednej strony krzewienie wiedzy na temat orzecznictwa NSA oraz przyczynianie się do podnoszenia świadomości prawnej ogółu obywateli, a z drugiej wpisuje się w budowanie pozytywnego–proobywatelskiego wizerunku Sądu. Temu ostatniemu służy także przekazywanie informacji o ważnych uroczystościach i obchodach rocznic związanych z funkcjonowaniem sądownictwa administracyjnego. Korzyści z tym związane odnosi zarówno wychodzący z informacją organ, jak i obywatel.

Innym przykładem spełniania przez sądy administracyjne szeroko rozumianego obowiązku informacyjnego są spotkania z młodzieżą i studentami, a także spotkania i konferencje z udziałem zagranicznych gości–dziennikarzy, przedstawicieli innych trybunałów i sądów administracyjnych. Podczas takich spotkań–konferencji przybliża się zaproszonym gościom zagadnienia związane, tak z systemowym umiejscowieniem sądownictwa administracyjnego w Polsce, jak i z formalnymi wymogami skarg, skarg kasacyjnych oraz z innymi szczegółowymi sprawami, dotyczącymi prawnej kontroli administracji publicznej sprawowanej przez sądy administracyjne.

Dr KRZYSZTOF WYGODA
Uniwersytet Wrocławski
Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii,
Katedra Prawa Konstytucyjnego

Informacje w mediach dotyczące osób pełniących funkcje publiczne

Przedmiotem tego krótkiego opracowania będzie próba przedstawiania wzajemnych relacji pomiędzy różnymi normami dotyczącymi komunikowania, bliżej nieokreślonego kręgowi odbiorców, informacji dotyczących osób pełniących funkcje publiczne.

Problem kolizji prawa do prywatności z prawem do informacji zajmuje ważne miejsce w świadomości społeczeństw demokratycznych. Dzieje się tak z uwagi na konieczność stałego wyważania i aktualizowania wzajemnych relacji pomiędzy tymi dwoma przeciwstawnymi, w odczuciu większości ludzi, wartościami. Są one najczęściej gwarantowane już na poziomie konstytucyjnym, ale zazwyczaj znajdują też swe rozwinięcie ustawowe. Dokładnie z taką sytuacją mamy do czynienia i w Polsce. w Konstytucji bowiem możemy odnaleźć zarówno normy chroniące prywatność (art. 47 czy 51), jak i te gwarantujące prawo do informacji czy, ujmując rzecz szerzej, wolność wypowiedzi (art. 14, 49, 54, 61, 73). Wśród aktów ustawowych można wskazać choćby na kodeks cywilny (gwarantujący m.in. ochronę dóbr osobistych), ustawę o ochronie danych osobowych (dalej u.o.d.o.), ustawę o dostępie do informacji publicznej (dalej u.d.i.p.), prawo prasowe (p.p.), ustawę o prawach autorskich i prawach pokrewnych (dalej u.p.a.p.p.)¹ i kilkadziesiąt innych regulujących w sposób szczególnie dostęp do określonych grup informacji (chodzi zarówno o tajemnice prawnie chronione jak i tworzenie procedur dostępu do różnego rodzaju informacji, w tym jawnych rejestrów).

¹ Odpowiednio: Dz.U. z 1964 r. Nr 16, poz. 93 ze zm., tekst jedn. Dz.U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926 ze zm., Dz.U. z 2001 r. Nr 112, poz. 1198 ze zm., Dz.U. z 1984 r. Nr 5, poz. 24 ze zm., tekst jedn. Dz.U. z 2000 r. Nr 80, poz. 904 ze zm.

Próbując pogodzić ze sobą postanowienia tych jakże różnych aktów, należy mieć na uwadze zasadę wielokrotnie wyrażaną przez Trybunał Konstytucyjny, który podkreśla że „...kolizja praw i zasad na poziomie konstytucyjnym nie może prowadzić w ostatecznym wyniku do pełnej eliminacji jednego z praw pozostających w konflikcie. Problemem wymagającym rozstrzygnięcia jest zawsze w takim wypadku znalezienie pewnego punktu równowagi, balansu dla wartości chronionych przez Konstytucję i wyznaczenie obszaru stosowania każdego z praw...”².

Na tle zagadnienia dostępu do informacji o osobach pełniących funkcje publiczne TK sformułował trzy zasady wyznaczające dopuszczalny zakres ujawniania takich danych:

- informacje, których natura i charakter mogą naruszać interesy i prawa innych osób, nie mogą wykraczać poza niezbędną określoną potrzebą transparentności życia publicznego, ocenianą zgodnie ze standardami przyjętymi w demokratycznym państwie;
- muszą to być zawsze informacje mające znaczenie dla oceny funkcjonowania instytucji oraz osób pełniących funkcje publiczne;
- nie mogą to być informacje, co do swej natury i zakresu, przekreślające sens (istotę) ochrony prawa do życia prywatnego³.

Z jednej strony ustrojodawca dąży więc do ochrony prywatności osób fizycznych, z drugiej zaś chce powołać do życia mechanizmy pozwalające na wgląd w życie i działania tych samych osób – jeśli tylko znajdują się one w szeroko ujętym kręgu władzy. Niezbywalnym prawem rządzonych jest bowiem możliwość kontroli poczynań wszystkich osób, które władzę sprawują⁴.

² Por. np. wyrok TK z dnia 20 marca 2006 r. sygn. akt K 17/05.

³ Por. uzasadnienie wyroku TK z dnia 20 marca 2006 r. sygn. akt K 17/05.

⁴ Jak stwierdza sam TK na gruncie Konstytucji nie sposób wyczerpująco odpowiedzieć na pytanie o to, kto sprawuje funkcje publiczne? Można jednak wskazać na kilka istotnych przesłanek pozwalających na zawężenie kręgu osób potencjalnie narażonych na utratę pewnej części swej prywatności. Sprawowanie funkcji publicznej wiąże się bowiem z realizacją określonych zadań w urzędzie, w ramach struktur władzy publicznej lub na innym stanowisku decyzyjnym w strukturze administracji publicznej, a także w innych instytucjach publicznych. „...Wskazanie, czy mamy do czynienia z funkcją publiczną, powinno zatem odnosić się do badania, czy określona osoba w ramach instytucji publicznej realizuje w pewnym zakresie nałożone na tę instytucję zadanie publiczne. Chodzi zatem o podmioty, którym przysługuje co najmniej wąski zakres kompetencji decyzyjnej w ramach instytucji publicznej. Podejmując próbę wskazania ogólnych cech, jakie będą przesądzały o tym, że określony podmiot sprawuje funkcję publiczną, można bez większego ryzyka błędu uznać,

Powołując się na argumentację zawartą w ostatnim, niezwykle istotnym z punktu widzenia zakresu niniejszego opracowania, wyroku TK z 20 marca 2006 r., zauważyć należy, że złamanie zasady ochrony sfery prywatności będzie możliwe dopiero po stwierdzeniu występowania wyraźnego powiązania „...określonych faktów z życia prywatnego z funkcjonowaniem osoby, której dotyczą, w instytucji publicznej. Związek ten natomiast może wręcz być niekiedy niedostrzegalny dla przeciętnego odbiorcy, jednak z uwagi na pewne okoliczności dotyczące sfery prywatnej oraz te, które odnoszą się do realizowanej działalności osoby publicznej, ujawnienie takich pozornie niezwiązanych z tą działalnością informacji może mieć istotne znaczenie dla dobra publicznego (np. ze względu na istnienie lub zagrożenie powstania określonych ujemnych skutków w sferze publicznej). Tylko wtedy więc, jeśli ujawnione zdarzenia oddziałują na sferę publicznego funkcjonowania podmiotu usprawiedliwiona będzie ingerencja w sferę życia prywatnego...”⁵.

Jak widać TK prezentuje dość jasne stanowisko w kwestii udostępniania informacji osobowych, jest bowiem w stanie, na gruncie samej Konstytucji, wypracować pewne wskazówki interpretacyjne dające rzeczywistą możliwość określenia, w jakiej sytuacji informacje o osobach pełniących funkcje publiczne powinny zostać przekazane podmiotom pytającym o nie. Znacznie większe problemy nastręcza jednak określenie potencjalnego kręgu osób które stać się mogą obiektem zainteresowania.

Porzucając już ten krótki wątek refleksji konstytucyjnej zauważyć należy, że zdaniem J. Drachala zależności, które TK wyinterpretował z norm ustawy zasadniczej można odnaleźć i w u.d.i.p.: „...prawo do informacji publicznej, a w szczególności procesowe instrumenty jej pozyskiwania – wprowadzone ustawą o dostępie do informacji publicznej – mają służyć uniwersalnemu dobru powszechnemu, związanemu z funkcjonowaniem struktur państwowych i publicznych...”⁶.

iz 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 lub techniczny.” Tamże.

⁵ Tamże.

⁶ J. Drachal, *Prawo do informacji publicznej w świetle wykładni funkcjonalnej*, [w:] *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980–2005*, Warszawa 2005, s.147.

Wskazany wyżej kontekst, nawiązujący do celu, któremu służyć ma udostępnienie informacji publicznej, pozwala spojrzeć na środki masowej komunikacji, jako na odbiorcę tego rodzaju danych o szczególnych właściwościach. Moim zdaniem, ustawowe założenie powszechnej dostępności informacji publicznych staje się, w przypadku mediów, bliższe spełnieniu, zwłaszcza, gdy pozyskują one informacje w procedurze wnioskowej. W dalszym ciągu brak wystarczającego dostępu do internetu i dość „ubogi” zakres informacji (poza niezbyt licznymi wyjątkami) ujawnianych w BIP, sprawia, że dla przeciętnego odbiorcy swobodny dostęp do danych publicznych jest iluzją.

Konieczność występowania z wnioskami, przy niestety niskiej świadomości prawnej społeczeństwa, nie pozwalającej na ich prawidłowe formułowanie i dochodzenie swych racji w przypadku utrudniania pozyskania danych, oraz zauważalne zubożenie (ujawniające się choćby w coraz niższej frekwencji wyborczej) na sprawy należące do sfery publicznej jest, w moim przekonaniu, czynnikiem niweczującym założenie społecznej kontroli nad działalnością szeroko pojętego państwa. Zapewnienie przejrzystości działań, choćby administracji rządowej, ze szczególnym uwzględnieniem procesów decyzyjnych w niej zachodzących, jest więc, na gruncie u.d.i.p., teoretycznie możliwe, ale w praktyce realizowane zdecydowanie niedostatecznie. Działanie dziennikarza pozyskującego informacje o tych procesach, w tym o osobach pełniących funkcje publiczne, które biorą w nich przecież czynny udział, z założeniem udostępnienia pozyskanych danych, daje zdecydowanie większą gwarancję wpływu na funkcjonowanie struktur państwowych i publicznych, niż proste zainteresowanie przysłowiowego Kowalskiego i co więcej może budzić nadzieję na poprawę w tej sferze.

Przejście z poziomu potencjalnego, powszechnego dostępu do informacji publicznej na grunt rzeczywistej sfery świadomości społecznej, następuje bowiem dopiero po ujawnieniu pozyskanych informacji w formie publikacji, np. prasowych. Oczywiście najbardziej zauważalne będzie to w przypadku środków masowej komunikacji o zasięgu ogólnopolskim, ale i działania mediów lokalnych (szczególnie na początku – zwrócenie uwagi na pewne fakty) są istotną częścią całego procesu kontroli społeczeństwa nad państwem. Sądzę więc, że warto przyjrzeć się, od strony podstaw legalnych, możliwościom przełożenia powszechnie dostępnych informacji publicznych na informacje dostępne w obiegu publicznym dzięki działalności mediów.

Przechodząc do analizy regulacji ustawowych i biorąc pod uwagę ich *ratio legis*, nie byłoby błędem przyjęcie założenia, że to, co jest dostępne jako informacja publiczna i dotyczy osób pełniących funkcje publiczne, może być zupełnie swobodnie wykorzystywane przez media. Odpowiedzi na pytanie, czy tak rzeczywiście jest, postaram się udzielić po przyjrzeniu się obowiązującemu prawu.

Przyjmując założenie, że ustawy są aktami o dużo większej „szczegółowości” niż Konstytucja, można by liczyć na to, że interpretacja ich kluczowych postanowień nie przysporzy większych problemów. Takie podejście nie sprawdzi się jednak w przypadku przepisów, których egzegezę należy przeprowadzić, by stwierdzić, jakie informacje i o kim mogą być ujawniane w mediach w ramach urzeczywistnienia przez nie prawa obywateli do otrzymania rzetelnych informacji dotyczących jawności życia publicznego oraz kontroli i krytyki społecznej.

Przyczyn takiego stanu rzeczy jest co najmniej kilka, ale do podstawowych należy brak wspólnej siatki pojęciowej występującej w kluczowych dla omawianego tematu aktach oraz wątpliwości co do pierwszeństwa stosowania poszczególnych zasad.

Aby to zilustrować, spróbuję pokrótce przedstawić stronę przedmiotową i podmiotową problemu – czyli odpowiedzieć na pytanie, jakie informacje i kogo dotyczące można pozyskiwać i upowszechniać w mediach⁷.

U.d.i.p. posługuje się kategorią informacji publicznych, którą dookreśla poprzez odwołanie się do pojęcia sprawy publicznej, wskazując jednocześnie na przykładowy zakres owych spraw (art. 6 u.d.i.p.). w art. 1 ust. 2 tej ustawy wskazuje się, że nie stanowi ona jedyne go zbioru zasad określających sposób ich pozyskiwania, gdyż nie narusza przepisów innych „...ustaw określających odmienne zasady i tryb dostępu do informacji będących informacjami publicznymi”. Pozostając jednak przy samej u.d.i.p. należy w szczególności zwrócić uwagę na dwa ustępy jej art. 5:

⁷ Samo pojęcie mediów, choć niezwykle ciekawe, nie będzie przedmiotem pogłębionej refleksji, chcę jednak zaznaczyć, że na potrzeby przeprowadzanej analizy będę posługiwał się również pojęciem prasy oraz środków masowego komunikowania – traktując je wszystkie równoważnie. Zdaję sobie oczywiście sprawę z występujących pomiędzy nimi różnic, uważam jednak, że pojęcia te nie są głównym przedmiotem zainteresowania, a próba ich wyjaśnienia niepotrzebnie skomplikowała by i tak zagmatwaną materię podlegającą analizie. Na temat samych pojęć zob. np.: E. Czarny-Drożdżejko, *Dziennikarskie dochodzenie prawdy a przestępstwo zniesławienia w środkach masowego komunikowania*, Kraków 2005, s.174–206; J. Barta, R. Markiewicz, A. Matlak, *Prawo mediów*, Warszawa 2001.

„2. Prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy. Ograniczenie to nie dotyczy informacji o osobach pełniących funkcje publiczne, mających związek z pełnieniem tych funkcji, w tym o warunkach powierzenia i wykonywania funkcji, oraz przypadku, gdy osoba fizyczna lub przedsiębiorca rezygnują z przysługującego im prawa.

3. Nie można, z zastrzeżeniem ust. 1 i 2, ograniczać dostępu do informacji o sprawach rozstrzyganych w postępowaniu przed organami państwa, w szczególności w postępowaniu administracyjnym, karnym lub cywilnym, ze względu na ochronę interesu strony, jeżeli postępowanie dotyczy władz publicznych lub innych podmiotów wykonujących zadania publiczne albo osób pełniących funkcje publiczne – w zakresie tych zadań lub funkcji.”

W pierwszej części cytowanego fragmentu art. 5 ustawodawca uznał, że ochrona prywatności jednostki jest wartością istotną, ale nie przesądza o braku możliwości zapoznania się informacją publiczną, jeśli pozostaje ona w ścisłym związku z pełnieniem przez ową jednostkę funkcji publicznej. Nie wskazano jednak, o jakiego rodzaju związek może chodzić w konkretnych przypadkach, choć wiemy, że występować on będzie w przypadku wiadomości o warunkach powierzenia i wykonywania funkcji publicznej.

Z drugiej części przedstawionego wyżej ust. 3 art. 5 u.d.i.p. dowiadujemy się ponadto, że szczególnego rodzaju informacje o sprawach rozstrzyganych w postępowaniu przed organami państwa, w szczególności w postępowaniu administracyjnym, karnym lub cywilnym, które w zwykłej sytuacji byłyby chronione z uwagi na interes strony, pozostają jawne, jeśli występuje związek pomiędzy przedmiotem sprawy a osobą będącą stroną w tym postępowaniu i pełnią ją przez nią funkcją publiczną.

Jak łatwo zauważyć, przedmiot informacji i występujący ścisły jej związek z konkretną osobą pozwalają na stwierdzenie, że chodzi o ujawnianie danych osobowych w rozumieniu u.o.d.o. Pamiętając o ambicji uczynienia z u.d.i.p. podstawy swobodnego dostępu do informacji publicznej, łamiącego ograniczenia w ujawnianiu informacji o osobach fizycznych, dziwi fakt, że ustawodawca nie sięgnął do już istniejących pojęć. Wprawdzie w art. 22 u.d.i.p. wskazuje się ochronę danych osobowych jako podstawę odmowy udostępnienia informacji publicznej, ale występuje ona obok możliwości powołania się na ochronę prawa do prywatności, co zaciera znaczenie użytych pojęć i może prowadzić do nieskutecznego zastoso-

wania norm chroniących obie te wartości – przynajmniej w przypadku wykorzystania ich jako całkowicie odrębnych przesłanek. Jak się wydaje, ich kumulatywne zastosowanie nie powoduje takiego niebezpieczeństwa, a przynajmniej w znaczący sposób je redukuje.

Co więcej u.d.i.p. wskazuje jako potencjalnego odbiorcę tych danych każdego i gwarantuje mu bardzo szeroki dostęp do informacji publicznej⁸, bez konieczności wykazywania się przez ten podmiot jakimkolwiek interesem. To również mogłoby zostać skorelowane z zasadami ochrony danych osobowych. Tak się jednak nie stało i biorąc pod uwagę zamieszanie w zakresie jednoznacznego wskazania podmiotu, który w ramach procedur u.d.i.p. może stać się obiektem zainteresowania, (nieco więcej o tym zagadnieniu w dalszej części opracowania) mamy obecnie przynajmniej cztery sytuacje, w których przyjęć należy istnienie pewnych odrębności w zakresie przetwarzania danych osobowych jednostek, należących pozornie do jednej kategorii, określanych jako osoby pełniące funkcje publiczne.

Pierwsza z nich charakteryzuje się tym, że choć podmiot danych jest osobą pełniącą taką funkcję, to informacje go dotyczące nie stanowią informacji publicznej (brak związku z funkcją) ani innej informacji szeroko dostępnej, wskazanej w regulacji szczególnej i nakazującej ich inne traktowanie. w stosunku do tych danych u.o.d.o. będzie stosowana w pełni, na każdym etapie ich przetwarzania, w tym udostępniania.

Druga dotyczy osób pełniących funkcje publiczne szczególnego rodzaju, z którymi ustawodawca związał dodatkowe obowiązki informacyjne (np. oświadczenia lustracyjne czy majątkowe). Otwartą kwestią pozostaje zagadnienie, czy w każdym przypadku informacje te stanowią informację publiczną – można mieć co do tego wątpliwości (szczególnie gdy dotyczą współmałżonków osób pełniących funkcje publiczne). Dane osobowe objęte tymi obowiązkami będą podlegały przetwarzaniu w oparciu o u.o.d.o. jedynie w niewielkim stopniu bądź wcale. Dzieje się tak z uwagi na objęcie ich odrębnymi procedurami pozyskiwania, przechowywania i ujawniania. Na marginesie dodam, że są one przedmiotem zainteresowania np. prasy i nie ma właściwie żadnych ograniczeń w zakresie publikowania jawnych

⁸ Szerzej na temat wszystkich możliwych ograniczeń prawa dostępu do informacji publicznej zob. np.: M. Jabłoński, K. Wygoda *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Wrocław 2002, czy M. Bernaczyk, M. Jabłoński, K. Wygoda, *Biuletyn Informacji Publicznej. Informatyzacja administracji*, Wrocław 2005.

części sprawozdań. Działania takie, powiązane z przedstawianiem zmian, jakie pojawiają się w ciągu kilku „okresów sprawozdawczych”, dodatkowo wzmacniają kontrolę społeczną nad objętymi nią jednostkami.

Trzecia odnosi się do osób pełniących funkcje publiczne, których dane osobowe w pewnym tylko zakresie zostaną zakwalifikowane jako informacja publiczna. Od tego momentu można mówić o wyłączeniu w stosunku do tych danych rygorów u.o.d.o. utrudniających udostępnianie danych. Dzieje się tak z uwagi na fakt, że zgodnie z u.d.i.p. każdy staje się potencjalnym (uprawnionym) odbiorcą informacji publicznej. Ich ujawnienie odbywa się ponadto w innym trybie niż przewidziany w u.o.d.o. (podstawą nie jest art. 29 tej ustawy), a wynikającym z postępowania związanego z udostępnieniem informacji publicznej. Forma tego udostępnienia jest uzależniona od woli wnioskodawcy, i/lub działań oraz możliwości posiadacza tych informacji (część z nich ujawniana jest np. w BIP). Pozostałe zasady u.o.d.o. są w stosunku do tego rodzaju danych w pełni skuteczne, w szczególności osoba, której dane dotyczą, może się powoływać na swoje prawa związane z rektyfikacją informacji.

Ostatnia sytuacja, to przypadek, w którym mamy do czynienia z osobą pełniącą funkcję publiczną i uznajemy, że część informacji o niej stanowi informacje publiczne. Są to jednak informacje szczególne (z uwagi na rodzaj informacji lub osobę, której dotyczą), objęte różnego rodzaju obstrzeniami w sferze ich przetwarzania, związanymi najczęściej z ochroną informacji niejawnych⁹ czy innych tajemnic ustawowo chronionych. Pomimo możliwości działania w ramach u.d.i.p., w praktyce żadna z nich nie może zostać udostępniona nikomu spoza wąskiego kręgu uprawnionych na mocy przepisów odrębnych, dotyczących tajemnicy, która występuje

⁹ Na tym tle na szczególną uwagę zasługuje ocena informacji pozyskiwanych w ramach tzw. postępowania sprawdzającego prowadzonego w myśl przepisów ustawy o ochronie informacji niejawnych (tekst jedn. Dz. U. z 2005 r. Nr 196, poz. 1631) w celu wystawienia tzw. poświadczenia bezpieczeństwa. Można zakładać, że znaczna część informacji tak pozyskanych nie mieści się w pojęciu informacji publicznej, jest jednak w posiadaniu organów państwa, dostęp do niej jest jednak niemożliwy, gdyż jest chroniona tajemnicą, na gruncie odrębnych przepisów a nie w oparciu o u.o.d.o. Zgoda na przeprowadzenie postępowania sprawdzającego będzie jednak z pewnością informacją publiczną, a jej udzielenie lub odmowa może być, moim zdaniem, ujawniana publicznie. To samo dotyczy wyniku postępowania (oraz podstawy takiego czy innego rozstrzygnięcia np. art. 48f ust. 1 pkt 1 lub 2 ustawy o ochronie informacji niejawnych), przyjmując bowiem założenie, że informacje te mają bezpośredni wpływ na sprawowanie funkcji.

w konkretnym przypadku¹⁰. w stosunku do tego rodzaju danych osobowych u.o.d.o. praktycznie nie znajduje zastosowania lub jedynie w niewielkim stopniu. Interesujący jest jednak fakt, że objęcie jakiejś informacji publicznej tajemnicą daje, na mocy u.d.i.p., możliwość weryfikacji sądowej zasadności takiego postępowania.

W tym miejscu należy wskazać, że w myśl art. 3a. p.p. „...w zakresie prawa dostępu prasy do informacji publicznej stosuje się przepisy ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej”.

Jednak obok tej normy w p.p. znajdujemy i inne. Jedną z nich zawiera art. 14 ust. 6. „Nie wolno bez zgody osoby zainteresowanej publikować informacji oraz danych dotyczących prywatnej sfery życia, chyba że wiąże się to bezpośrednio z działalnością publiczną danej osoby”. Dodać należy, że dopuszczalne jest sięganie do informacji nawet o odległej w czasie działalności publicznej, którą prowadziła dana osoba i nawet gdy obecnie nie podejmuje takich działań.

Jak widać p.p. nie posługuje się pojęciem pełnienia funkcji publicznej a w celu określenia informacji dotyczących sfery prywatnej, które mogą podlegać publikacji i są zwolnione z obowiązku uzyskiwania zgody osoby, której dotyczą stawia jedynie wymóg, aby były one bezpośrednio związane z działalnością publiczną danej osoby. Jak łatwo zauważyć działalność publiczną prowadzić mogą nie tylko osoby pełniące funkcje publiczne.

Nie podejmując w tym momencie dyskusji na temat pojęcia „osoby publicznej”¹¹ warto jednak zauważyć, że w orzecznictwie i doktrynie panuje zgodność co do tego, iż osoba wykonująca działalność publiczną powinna być świadoma, że jej życie, czyny i poglądy poddawane będą weryfikacji i ocenie. Nie ulega bowiem wątpliwości, iż społeczeństwo ma prawo do możliwie pełnej informacji o wszelakich przejawach życia publicznego. Kłopot polega jednak na tym, że ustalenie katalogu informacji, które podlegają ujawnieniu przez media może być dokonywane tylko na tle jednostkowych zdarzeń i najczęściej odbywa się w czasie weryfikacji

¹⁰ Jako prosty przykład tego typu informacji można podać dane o zatrudnieniu osób w służbach specjalnych na stanowiskach, z którymi wiąże się konieczność utajnienia personaliów pracowników.

¹¹ Ten temat od dawna jest szeroko omawiany w publikacjach dotyczących Polski i innych państw, np. J. Sieńczyło-Chłabcz, *Naruszenie prywatności osób publicznych przez prasę. Analiza cywilnoprawna*, Gdynia 2006, s. 220–242.

sądowej konkretnej publikacji – siłą rzeczy brakuje listy wyczerpująco wymieniającej wszystkie możliwe ingerencje w prywatność.

Istnieją oczywiście pewne wskazówki, co do zakresu tych danych pochodzące nawet z okresu poprzedzającego wejście w życie u.d.i.p., które jednak nadal zachowują aktualność i są pomocne w jej interpretacji. Jak wskazuje wyrok Sądu Apelacyjnego w Krakowie z 14 czerwca 1994 r.¹² przedmiotem zainteresowania mogą być takie okoliczności ze sfery życia prywatnego, które mają doniosłość dla wykonywania przyjętej roli społecznej. Mogą to być informacje dotyczące cech osobowości i zachowań, o ile są one relewantne dla oceny pełnionej przez daną osobę funkcji.

Podobnie wypowiadał się Sąd Wojewódzki w Wałbrzychu, stwierdzając, że osoby publiczne powinny liczyć się z publikacjami krytycznymi, czy satyrycznymi na swój temat, jednak teksty takie powinny odnosić się bezpośrednio do działalności tych osób lub do ich cech charakteru¹³.

W kontekście rozważań nad zakresem informacji publicznej dotyczącej osoby pełniącej funkcję publiczną, przytoczone wyżej orzeczenia pozwalają na stwierdzenie, że media dysponować powinny znaczną swobodą w sferze publikacji informacji o osobach pełniących takie funkcje, która nie ograniczałaby się jedynie do ujawniania informacji o warunkach powierzenia i wykonywania funkcji (np. wysokość wynagrodzenia)¹⁴, ale obejmowała też szerszy zakres wiadomości dotyczący cech ich osobowości i zachowań ujawnianych nie tylko w toku pełnienia funkcji publicznej.

¹² W tym wypadku podniesiono, że osoba będąca przedmiotem zainteresowania pozostawia wiele do życzenia. Jest to człowiek po wyroku sądowym i karze pozbawienia wolności (dwukrotnie skazany). Za znęcanie się nad żoną i dziećmi, przebywał w zakładzie karnym i był poddany obserwacji sądowo-psychiatrycznej. Sąd uznał, że zobowiązanie powoda w wyroku karnym do podjęcia leczenia w poradni zdrowia psychicznego stanowiło uzasadnioną podstawę do określenia go jako człowieka niezrównoważonego psychicznie. Jego konfliktowość i gwałtowność znajduje natomiast potwierdzenie w zeznaniach świadków przesłuchanych w sprawach karnych. Por. wyrok Sądu Apelacyjnego w Krakowie z 14 czerwca 1994 r. sygn. akt I ACr 281/94, [w:] B. Gawlik, *Dobra osobiste. Zbiór orzeczeń Sądu Apelacyjnego w Krakowie*, Kraków 1999, s. 129–133.

¹³ Wyrok Sądu Wojewódzkiego w Wałbrzychu z 21 września 1994 r. sygn. akt I C 933/93, [w:] J. Sieńczyło-Chlabicz, *Prawo do ochrony sfery życia prywatnego osób publicznych w świetle polskiej doktryny i orzecznictwa*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2005, nr 2, s. 9–10.

¹⁴ Por. wyrok SN z 12 września 2001 r. sygn. akt V CKN 440/00, OSN 2002, nr 2, poz. 68.

Odrębną kwestią jest możliwość publikowania wizerunku osób pełniących funkcje publiczne – wkraczamy tu w sferę regulowaną u.p.a.p.p. chroniącą dobro osobiste znane z k.c. Podobnie jak poprzednio media mogłyby ewentualnie korzystać z możliwości do swobodnego publikowania wizerunku opierając się na art. 14 ust. 6 p.p. zakładając przy tym, że istnieje jednoznaczne powiązanie pomiędzy pełnieniem funkcji publicznej a działalnością publiczną konkretnych osób. Jednak wizerunek¹⁵ podlega dodatkowej ochronie – art. 81 u.p.a.p.p. stanowi bowiem: „(...) 1. Rozpowszechnianie wizerunku wymaga zezwolenia osoby na nim przedstawionej. w braku wyraźnego zastrzeżenia zezwolenie nie jest wymagane, jeżeli osoba ta otrzymała umówioną zapłatę za pozowanie.

2. Zezwolenia nie wymaga rozpowszechnianie wizerunku:

1) osoby powszechnie znanej, jeżeli wizerunek wykonano w związku z pełnieniem przez nią funkcji publicznych, w szczególności politycznych, społecznych, zawodowych,

2) osoby stanowiącej jedynie szczegół całości takiej jak zgromadzenie, krajobraz, publiczna impreza”.

Jak widać ustawodawca zezwala na rozpowszechnianie wizerunków osób powszechnie znanych, o ile tylko wizerunki te zostały wykonane w związku z pełnieniem przez nie funkcji publicznych, w szczególności politycznych, społecznych, zawodowych¹⁶. Obok tego wymogu pojawia się jednak postulat, aby była to osoba powszechnie znana – nie podając oczywiście definicji tego pojęcia.

Jak twierdzą J. Barta i R. Markiewicz „... przy ustalaniu przez sąd kręgu tych osób uwzględniane będą zapewne takie okoliczności, jak sprawowanie funkcji politycznych lub społecznych, popularność poza własnym środowiskiem ze względu na działalność zawodową, sportową, amatorską, hobbystyczną. Nie jest także wykluczone wprowadzenie przez sąd relaty-

¹⁵ Termin „wizerunek” użyty w art. 81 oznacza wytwór niematerialny, który za pomocą środków plastycznych przedstawia rozpoznawalną podobiznę danej osoby (lub danych osób). Obok klasycznych portretów malarskich są to także fotografie i karykatury. Wizerunkiem, w rozumieniu art. 81, jest także tzw. maska artystyczna (służąca prezentowaniu innej postaci), jeśli równocześnie – co jest regułą – umożliwi odbiorcom identyfikację osoby kreującej tę postać. Por. J. Barta. R. Markiewicz komentarz do art. 81 [w:] J. Barta, M. Czajkowska-Dąbrowska, Z. Ćwiąkałski, R. Markiewicz, E. Traple, *Ustawa o prawie autorskim i prawach pokrewnych. Komentarz*, Wrocław 2001, s. 533.

¹⁶ W związku z praktyką publikowania w BIP zdjęć osób, o których można w tym publikatorze zasięgnąć informacji, uważam, że te wizerunki z założenia spełniają ten wymóg.

wizacji wymogu «powszechnej znajomości danej osoby» w zależności od kręgu odbiorców, do których jest adresowana dana forma rozpowszechniania wizerunku. Na przykład dla lokalnej gazety przesłanka «osoby powszechnie znanej» jest spełniona wówczas, gdy chodzi o wysokiego urzędnika administracji państwowej lub samorządowej w danej miejscowości, mimo że osoba ta nie jest znana poza tym terenem...¹⁷.

Nawiązując do art. 14 ust. 6 p.p. można twierdzić, że każda osoba prowadząca działalność publiczną jest osobą powszechnie znaną w kręgu, do którego skierowano ową działalność. Być może nie zgadza się to nieco z potocznym rozumieniem tej przesłanki, niemniej spełnia postulat wyrażony przez SN¹⁸, który podkreślił, że z uwagi na to, że u.p.a.p.p i p.p. mają na celu m.in. ochronę dóbr osobistych człowieka, określenia identyczne lub podobne powinny być jednolicie interpretowane, jeżeli z kontekstu nic innego nie wynika. Sądzę więc, że na gruncie u.d.i.p. nie będzie błędem twierdzenie, iż wszystkie osoby pełniące funkcje publiczne są w jakimś sensie publicznie znane, jeśli więc publikacja wizerunku będzie mogła trafić do kręgu, w którym wykonują one swoje funkcje, spełniony będzie również warunek z art. 81 ust. 2 pkt 1 u.p.a.p.p.¹⁹

Równie interesująco przedstawia się, w kontekście art. 5 ust. 3 u.d.i.p., interpretacja art. 13 p.p. „... 1. Nie wolno wypowiadać w prasie opinii co do rozstrzygnięcia w postępowaniu sądowym przed wydaniem orzeczenia w i instancji.

2. Nie wolno publikować w prasie danych osobowych i wizerunku osób, przeciwko którym toczy się postępowanie przygotowawcze lub sądowe, jak również danych osobowych i wizerunku świadków, pokrzywdzonych i poszkodowanych, chyba że osoby te wyrażą na to zgodę.

¹⁷ Tamże s. 535–536. Autorzy ci dodają jednocześnie, że „...rozpowszechnianie bez zgody wizerunku osoby powszechnie znanej wymaga spełnienia następujących, dodatkowych warunków. Po pierwsze, wizerunek powinien być wykonany w związku z pełnieniem funkcji publicznych, w szczególności politycznych, społecznych, zawodowych. Po drugie (ten warunek niestety nie jest już wymieniony w ustawie, lecz jedynie interpretowany na podstawie wykładni celowościowej), wykorzystanie takiego wizerunku powinno być związane z przedstawianiem (relacjonowaniem) wykonywania przez portretowanego funkcji zawodowych, społecznych lub politycznych. Wyłącza to zatem możliwość wykorzystywania bez zgody zainteresowanego jego wizerunku m. in. na pocztówkach, w kalendarzach czy w działalności reklamowej”.

¹⁸ Wyrok SN z 12 września 2001 r. sygn. akt V CKN 440/00, OSN 2002, nr 2, poz. 68.

¹⁹ W podobnym sensie wypowiada się też J. Sienczyło-Chłabczyk, *Prawo do...*, s. 10–11.

3. Ograniczenie, o którym mowa w ust. 2, nie narusza przepisów innych ustaw. Właściwy prokurator lub sąd może zezwolić, ze względu na ważny interes społeczny, na ujawnienie danych osobowych i wizerunku osób, przeciwko którym toczy się postępowanie przygotowawcze lub sądowe”.

I tutaj, podobnie jak poprzednio, pojęcia użyte przez ustawodawcę nie przystają do u.d.i.p. Szczególnie interesująco rysuje się problem interpretacji pojęcia danych osobowych, która pozornie wydaje się być zgodna z u.o.d.o. Do takiego samego wniosku dochodzi R. Koper stwierdzając „...*Prima facie* mogłoby się wydawać, że należy na tak postawione pytanie [czy jest to pojęcie tożsame – *przyp. autora*] udzielić odpowiedzi pozytywnej. (...) Bliższa analiza stosowania przepisów u.o.d.o. prowadzi jednak do odmiennego wniosku...”²⁰. Wśród argumentów, które przytacza na poparcie swej tezy podaje m.in. wyłączenie tej możliwości na mocy tzw. „klauzuli prasowej” (art. 3a ust. 2 u.o.d.o.). Podnosi również argumenty wynikające z art. 5 u.o.d.o. dochodząc do wniosku, że „...Porównanie treści art. 13 ust. 2 i 3 p.p. z przepisami ustawy o ochronie danych osobowych pozwala na sformułowanie tezy, iż powołane przepisy ustawy prasowej wprowadzają mocniejszą ochronę danych osobowych jednostki”²¹.

Podobnie jak powołany wyżej autor i ja mam poważne wątpliwości, co do natury pojęcia danych osobowych użytych w p.p. Wprawdzie nie do końca akceptuję przedstawione wyżej poglądy, ale znajduję inne przesłanki uzasadniające moje stanowisko.

Po pierwsze użycie pojęcia danych osobowych w rozumieniu u.o.d.o. prowadziłyby do braku wewnętrznej spójności samego art. 13 ust. 2 p.p., gdyż pojęcie wizerunku umieszczone bezpośrednio dalej mieści się w pojęciu danych osobowych z u.o.d.o.

Po drugie, gdyby to miały być pojęcia tożsame, to w ogóle nie można by było prowadzić bieżących relacji z procesów. Taki wniosek uzasadniony jest przyjęciem do wiadomości kontekstowego charakteru danych osobowych i objęciem definicją również danych pozwalających jedynie na ustalenie tożsamości (zidentyfikowanie) osoby fizycznej (nie identyfikując jej przy tym wprost), jeśli nie wymaga to nadmiernych kosztów, czasu lub działań. Prawie wszystko, co dotyczy działań poprzedzających jak i samego procesu, można

²⁰ R. Koper, *Zakres obowiązywania zakazu prasowej publikacji danych osobowych i wizerunku a proces karny (cz. I)*, „Palestra” 2005, nr 7–8, s. 46.

²¹ Tamże, s. 47–49.

bowiem, przy pewnej dozie dobrej woli, ujmować w kategorii danych osobowych jednostek, przeciwko którym toczy się postępowanie przygotowawcze lub sądowe. Jeśli tak, to obecność na jawnej rozprawie, pozostająca w sferze uprawnień każdego obywatela, pozwalająca mu na bezpośrednią identyfikację bohatera relacji medialnej musiałaby być postrzegana właśnie jako nakłady nadmierne²² – tylko wtedy nie miałyby miejsca ujawnienie danych osobowych, gdyż informacje udostępnione przez prasę nie mieściłyby się w definicji z art. 6 u.o.d.o. Osobiście nie jestem przekonany, co do słuszności takiej wykładni. w kontekście u.d.i.p. interpretacja taka jest jeszcze mniej przekonująca. Przecież z uwagi na art. 5 ust. 3 u.d.i.p. każdy ma możliwość wystąpienia z wnioskiem o udostępnienie informacji, czy przeciwko osobie pełniącej funkcję publiczną nie toczy się jakieś postępowanie sądowe (nie jest też całkowicie wykluczone ustalenie terminów rozpraw). Po uzyskaniu tej wiedzy pełna identyfikacja oskarżonego (obiektu zainteresowania mediów) nie powinna już nastroczać problemów.

Powołane argumenty skłaniają mnie do przyjęcia, iż rzeczywiście na gruncie p.p. mamy do czynienia z pojęciem swoistym, różnym od zdefiniowanego w art. 6 u.o.d.o.

Ponownie zgodzę się z poglądem R. Kopera, „...iż zakres identycznego sformułowania na gruncie przepisów prawa prasowego musi być węższy (...) dziennikarz powinien zawsze mieć na uwadze dwa kryteria wyznaczające granicę dopuszczalnego ujawnienia informacji odnoszących się do określonej osoby: charakter takiej informacji oraz zasięg oddziaływania materiału prasowego. Dane osobowe w rozumieniu art. 13 ust 2 p.p. to zatem wszelkie informacje, których opublikowanie w prasie może przyczynić się do ujawnienia tożsamości konkretnej osoby.”²³

Ostatecznie przyjęcie tak szerokiej definicji, obejmującej swym zasięgiem wszelkie dane (z wyjątkiem wizerunku), które same w sobie przyczyniają się (czy wręcz prowadzą) do ujawnienia tożsamości osoby fizycznej, jednoznacznie wskazuje, że również na gruncie p.p. nie jest dopuszczalne podawanie prawdziwego imienia i pierwszej litery nazwiska, stanowiska służbowego i miejsca zatrudnienia, powiązań rodzinnych itd.

²² Chodzi o sytuację, w której osoba zainteresowała się relacją z procesu i choć nie podano jakichkolwiek informacji poza wskazaniem czego dotyczy sprawa i gdzie się toczy, samodzielnie ustaliła tożsamość osoby oskarżonej, korzystając właśnie z tych danych, gdyż posłużyły jej do wyszukania odpowiedniej rozprawy i udania się na nią.

²³ Tamże, s. 49–52.

Rozpatrując ew. relacje z procesów osób pełniących funkcje publiczne należy dodać, że rozważania powyższe zdają się nie dotyczyć postępowania przed TS, które ze swej istoty ma być możliwie w pełni jawne, a relacje wręcz powinny zawierać elementy identyfikujące osoby, przeciwko którym się ono toczy. Już sama wstępna procedura składania wniosków, umożliwiających podjęcie dalszych działań zmierzających do postawienia w stan oskarżenia przed TS jest przedmiotem bacznej uwagi środków masowej komunikacji.

Z uwagi na powołany już art. 5 ust. 3 u.d.i.p. sądzę, że należy rozważyć możliwość ujawniania personaliów osób pełniących funkcje publiczne, przeciwko którym toczy się postępowanie, jeśli ma ono ścisły bezpośredni związek z pełnieniem tych funkcji (różnego rodzaju przestępstwa urzędnicze). Jest to wprawdzie kontrowersyjne w obecnym stanie prawnym, gdzie art. 13 ust. 2 stanowi autonomiczną podstawę ochrony danych takich osób (przecież u.d.i.p. w art. 1 ust. 2 oraz art. 5 dość wyraźnie sugeruje brak możliwości usunięcia szczególnych zasad ochrony informacji), ale może być wskazówką dla prowadzących postępowania, by nie wahali się korzystać z możliwości jakie przewiduje kolejny – 3 ustęp art. 13 p.p.

Sytuację, w której prasa udaje, że nie podaje danych osobowych wysokich urzędników (np. prezydentów miast), a wymiar sprawiedliwości nie dostrzega ośmieszania obowiązującego prawa, uważam za bardziej szkodliwą niż jakiegokolwiek inne ewentualne naruszenia zasad prawidłowo prowadzonego procesu²⁴.

Kwestia publikowania wizerunku jest, moim zdaniem, sprawą budzącą mniej kontrowersji. Nie znajduję bowiem dostatecznych przesłanek by twierdzić, że to jak ktoś wygląda i zachowuje się w czasie procesu wiąże się ze sprawowaniem przezeń funkcji publicznej. Co więcej, ujawnienie wizerunku może być uważane za dodatkowe, zbędne w demokratycznym państwie zawężenie prawa do prywatności. Epatowanie odbiorcy przekazu widokiem „skutego”, „wleczonego” i poniżonego człowieka, jeśli (o ile w ogóle to możliwe) nie znajduje swego uzasadnienia w wadze czynu (np. brutalne morderstwa), nie wydaje się konieczne. Dla zapewnienia przejrzystości życia publicznego pokazanie sali rozpraw po zamaskowaniu (rzeczywistym) wizerunku oskarżonego jest, w mojej ocenie, całkowicie wystarczające.

²⁴ Osobiście nie dostrzegam różnicy (w zakresie wpływania na opinie sędziów czy ławników) pomiędzy relacją operującą sformułowaniami typu „x burmistrz Polkowic ... / były minister ...”, a taką, w której podaje się pełne imię i nazwisko oskarżonego.

Odpowiedź na pytanie, kogo mogą dotyczyć informacje pozyskiwane i rozpowszechniane przez media, podobnie jak rozważania przedstawione powyżej, nie jest prosta i jednoznaczna. Tytuł opracowania wskazuje, że chodzi oczywiście o osoby pełniące funkcje publiczne – czyli pojęcie występujące na gruncie Konstytucji i u.d.i.p., nie występuje ono jednak w p.p. czy traktując rzecz szerzej w u.p.a.p.p oraz u.o.d.o.

O trudnościach zdefiniowania tego pojęcia w oparciu o Konstytucję wspominam w przypisie nr 4. Równie poważne kłopoty interpretacyjne napotykamy na gruncie art. 5 ust. 2 u.d.i.p. Zaskoczenie budzi fakt, że prawodawca odwołując się w u.d.i.p. do pojęcia osób pełniących funkcje publiczne nie podał jednocześnie jego definicji. Jest to o tyle istotne, że część informacji o osobach pełniących owe funkcje stanowi informację publiczną, która nie podlega utajnieniu z uwagi na ochronę prywatności osób fizycznych. Ustawodawca nie zdecydował się również na odesłanie wprost do żadnej z istniejących już w owym czasie ustaw zawierających takie sformułowania. Mam na myśli choćby dwa akty prawne:

- ustawę z dnia 11 kwietnia 1997 r. o ujawnieniu pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z nimi w latach 1944-1990 osób pełniących funkcje publiczne;
- ustawę z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne²⁵.

Można więc przyjąć, że założeniem ustawodawcy było pozostawienie pewnej swobody interpretacyjnej tego pojęcia na gruncie u.d.i.p. Zapewne wiąże się to z bardzo szerokim kręgiem podmiotów zobligowanych do ujawniania informacji publicznych (art. 4 u.d.i.p.) znajdujących się w ich posiadaniu. Przyjęcie dość wąskich definicji występujących w obu powołanych ustawach²⁶, oczywiście w kontekście bardzo szerokiego potraktowania

²⁵ Odpowiednio: Dz.U. z 1999 r. Nr 42, poz. 428 ze zm., oraz Dz.U. z 1997 r. Nr 106, poz. 679 ze zm.

²⁶ W ustawie „lustracyjnej” chodzi o „...Art. 3. 1. „Osobami pełniącymi funkcje publiczne w rozumieniu ustawy są: Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, poseł, senator oraz osoba powołana, wybrana lub mianowana na określone w innych ustawach kierownicze stanowisko państwowe, przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Sejm, Prezydium Sejmu, Senat, Sejm i Senat, Marszałka Sejmu, Marszałka Senatu lub Prezesa Rady Ministrów, Szef Służby Cywilnej, dyrektor generalny w ministerstwie, urządzenie centralnym lub urządzenie wojewódzkim oraz sędzia, prokurator i adwokat, a także rektor, prorektor, kierownik podstawowej jednostki organizacyjnej w publicznej i niepublicznej szkole wyższej, członek Rady Głównej

wania informacji publicznych jako takich, prowadziłoby do nadmiernego zawężenia kręgu osób, o których społeczeństwo miałoby prawo domagać się informacji, jeśli pozostają one w związku z pełnionymi przez te osoby funkcjami.

Szkolnictwa Wyższego i członek Państwowej Komisji Akredytacyjnej, członek Centralnej Komisji do Spraw Stopni i Tytułów.

2. Osobami pełniącymi funkcje publiczne w rozumieniu ustawy są również: członkowie rad nadzorczych, członkowie zarządów, dyrektorzy programów oraz dyrektorzy ośrodków regionalnych i agencji «Telewizji Polskiej – Spółka Akcyjna» i «Polskiego Radia – Spółka Akcyjna», dyrektor generalny Polskiej Agencji Prasowej, dyrektorzy biur, redaktorzy naczelni oraz kierownicy oddziałów regionalnych Polskiej Agencji Prasowej, prezes Polskiej Agencji Informacyjnej, wiceprezesa, członkowie zarządu oraz dyrektorzy – redaktorzy naczelni Polskiej Agencji Informacyjnej».

W ustawie ograniczającej swobodę prowadzenia działalności gospodarczej chodzi o dwa artykuły określające zakres podmiotowy jej obowiązywania. Co ciekawe założenie, że objęte nim osoby pełnią właśnie funkcje publiczne wynika przede wszystkim z samego tytułu tego aktu: „Art. 1. Ustawa określa ograniczenia w prowadzeniu działalności gospodarczej przez osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe, w rozumieniu przepisów o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe, oraz przez sędziów Trybunału Konstytucyjnego.

Art. 2. Ustawa określa także ograniczenia w prowadzeniu działalności gospodarczej przez:

1) pracowników urzędów państwowych, w tym członków korpusu służby cywilnej, zajmujących stanowiska kierownicze:

a) dyrektora generalnego, dyrektora departamentu (jednostki równorzędnej) i jego zastępcy oraz naczelnika wydziału (jednostki równorzędnej) – w urzędach naczelnym i centralnym organów państwowych,

b) dyrektora generalnego urzędu wojewódzkiego, dyrektora wydziału (jednostki równorzędnej) i jego zastępcy oraz głównego księgowego, kierownika urzędu rejonowego i jego zastępcy oraz głównego księgowego – w urzędach terenowych organów rządowej administracji ogólnej,

c) kierownika urzędu i jego zastępcy – w urzędach terenowych organów rządowej administracji specjalnej,

2) pracowników urzędów państwowych, w tym członków korpusu służby cywilnej, zajmujących stanowiska równorzędne pod względem płacowym ze stanowiskami wymienionymi w pkt 1,

2a) innych niż wymienieni w pkt 1 i 2 członków korpusu służby cywilnej zatrudnionych w urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw finansów publicznych,

3) dyrektora generalnego Najwyższej Izby Kontroli oraz pracowników Najwyższej Izby Kontroli nadzorujących lub wykonujących czynności kontrolne,

3a) Prezesa i wiceprezesów oraz starszych radców i radców Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa,

4) pracowników regionalnych izb obrachunkowych zajmujących stanowiska: prezesa, członka kolegium, naczelnika wydziału oraz inspektora do spraw kontroli,

Proste porównanie przytoczonych (w przypisie 22) regulacji, pozwala na wskazanie różnic w podejściu do postrzegania kręgu osób pełniących funkcje publiczne. Brak pełnej spójności definicyjnej jest zapewne wynikiem odmiennych przesłanek przyświecających uchwaleniu tych dwóch aktów oraz innego zakresu danych osobowych ujawnianych z uwagi na nałożenie takiego obowiązku w obu aktach – różny też jest dostęp do tak ujawnionych informacji²⁷. Wobec istniejących rozbieżności przyjęcie założenia, że któraś z tych dwu definicji jest właściwa również dla u.d.i.p. budzi wątpliwości. Można było jednak przyjmować, iż dopuszczalne, wo-

5) pracowników samorządowych kolegiów odwoławczych zajmujących stanowiska: przewodniczącego, jego zastępcy oraz etatowego członka kolegium,

6) wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), zastępców wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), skarbników gmin, sekretarzy gmin, kierowników jednostek organizacyjnych gminy, osoby zarządzające i członków organów zarządzających gminnymi osobami prawnymi oraz inne osoby wydające decyzje administracyjne w imieniu wójta (burmistrza, prezydenta miasta),

6a) członków zarządów powiatów, skarbników powiatów, sekretarzy powiatów, kierowników jednostek organizacyjnych powiatu, osoby zarządzające i członków organów zarządzających powiatowymi osobami prawnymi oraz inne osoby wydające decyzje administracyjne w imieniu starosty,

6b) członków zarządów województw, skarbników województw, kierowników wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych, osoby zarządzające i członków organów zarządzających wojewódzkimi osobami prawnymi oraz inne osoby wydające decyzje administracyjne w imieniu marszałka województwa,

7) pracowników banków państwowych zajmujących stanowiska: prezesa, wiceprezesa, członka zarządu oraz skarbnika,

8) pracowników przedsiębiorstw państwowych zajmujących stanowiska: dyrektora przedsiębiorstwa, jego zastępcy oraz głównego księgowego,

9) pracowników jednoosobowych spółek Skarbu Państwa oraz spółek, w których udział Skarbu Państwa przekracza 50% kapitału zakładowego lub 50% liczby akcji, zajmujących stanowiska: prezesa, wiceprezesa i członka zarządu,

10) pracowników agencji państwowych zajmujących stanowiska: prezesa, wiceprezesa, dyrektora zespołu, dyrektora oddziału terenowego i jego zastępcy – lub stanowiska równorzędne,

11) inne osoby pełniące funkcje publiczne, jeżeli ustawa szczególna tak stanowi.

²⁷ W przypadku oświadczeń lustracyjnych, część z nich podaje się do wiadomości publicznej w formie obwieszczenia wyborczego – są więc w pełni jawne, inna część może być badana przez sąd, jeśli osoba je składająca zajmie określone stanowisko – zatem, co najmniej sentencja wyroku będzie jawna. W odniesieniu do oświadczenia o prowadzonej przez małżonka działalności gospodarczej uwzględniamy tajemnicę służbową. Podobnie rzecz wygląda w przypadku oświadczeń o stanie majątku (choć ujawnienie tych informacji może nastąpić np. na podstawie pisemnej zgody składającego oświadczenie); z kolei informacje wpisywane do Rejestru Korzyści są w pełni jawne.

bec zamiarów ustawodawcy, aby u.d.i.p. uczynić podstawą pozyskiwania informacji publicznej o działaniach władz, było (i być może nadal jest) kumulatywne stosowanie obu definicji. Nie zmienia to faktu, że rzeczywisty zakres pojęcia pełnienia funkcji publicznej na gruncie u.d.i.p. był w początkowym okresie obowiązywania ustawy niepewny²⁸.

Stan ten uległ poprawie w 2003 roku kiedy to wprowadzono do k.k. zmiany obejmujące m.in. dodanie art. 115 § 19 k.k.²⁹ z uwagi na charakter samego k.k., w szczególności jego powszechne obowiązywanie oraz istnienie w samej u.d.i.p. części prawnokarnej, zmuszeni jesteśmy do oceny przesłanek czynu poddanego w niej sankcjom właśnie przez pryzmat części ogólnej k.k. Penalizacja nie udostępnienia informacji publicznej (art. 23 u.d.i.p.) zmusza do zbadania, czy w konkretnym przypadku doszło do naruszenia ustawy z uwagi na nieudostępnienie informacji publicznej na temat osoby pełniącej funkcję publiczną, czy też z czynem tym nie mamy do czynienia z uwagi na brak możliwości zakwalifikowania osoby, o którą pytano, do kategorii pełniących ową funkcję. Jeśli więc sama u.d.i.p. nie zawiera definicji tego pojęcia to powinno być ono rekonstruowane, szczególnie na potrzeby postępowania karnego, właśnie w oparciu

²⁸ Jeszcze przed wejściem w życie u.d.i.p. pojęciem „funkcji publicznej” zajął się Sąd Apelacyjny w Łodzi w wyroku z 14 lutego 2001 r. Stwierdził on, że funkcję tę pełnią osoby, które wykonują zadania powierzone im przez instytucje państwowe lub samorządy terytorialne i przez to uzyskują znaczny wpływ na treść decyzji o charakterze ogólnospołecznym. Cechą, która wyróżnia osoby pełniące funkcje publiczne, jest posiadanie określonego zakresu uprawnień, pozwalających na kształtowanie treści wykonywanych zadań w sferze publicznej. Por. J. Sieńczyło-Chlabcz, *Prawo do...*, s. 7. Jeszcze przed wprowadzeniem tego przepisu SN za osobę pełniącą funkcję publiczną uznał ordynatora szpitala, i to zarówno w związku z administrowaniem, jak i udzielaniem świadczeń zdrowotnych (Uchwała składu 7 sędziów SN z dnia 20 czerwca 2001 r. sygn. akt i KZP 5/01, OSNKW 2001, z. 9–10, poz. 71); dyrektora przedsiębiorstwa państwowego (Uchwała składu 7 sędziów SN z dnia 18 października 2001 r. sygn. akt i KZP 9/01, OSNKW 2001, z. 11–12, poz. 87); prezesa spółdzielni mieszkaniowej (Uchwała składu 7 sędziów SN z dnia 28 marca 2002 r. sygn. akt i KZP 35/01, OSNKW 2002, z. 5–6, poz. 29, w której Sąd uznał, że pełnienie funkcji publicznej w rozumieniu art. 228 § 1 k.k. obejmuje tylko takie czynności wykonywane przez prezesa zarządu spółdzielni mieszkaniowej na podstawie art. 55 § 1 ustawy z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze, które wiążą się z dysponowaniem środkami publicznymi wskazując jednocześnie ich zakres), a także upoważnionych przedstawicieli przedsiębiorstwa energetycznego dokonujących kontroli legalności poboru energii elektrycznej (Postanowienie SN z dnia 15 listopada 2002 r. sygn. akt IV KKN 570/99, OSNKW 2003, z. 1–2, poz. 10).

²⁹ Art. 115 § 19 dodany przez art. 1 pkt 3 lit. b/ ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. (Dz.U. z 2003 r. Nr 111, poz.1061) zmieniającej k.k. z dniem 1 lipca 2003 r.

o art. 115 § 19 k.k. Jeśli taka reguła jest stosowana w sytuacji najbardziej dotkliwej dla udostępniającego informację publiczną, to w zasadzie nie widać przeszkód, by stosować ją w czasie zwykłej, codziennej, realizacji postanowień u.d.i.p. Po przyjęciu tego wstępnego założenia można stwierdzić, że (w myśl art. 115 § 19 k.k.) dla potrzeb interpretacji u.d.i.p. osobą pełniącą funkcję publiczną jest:

- funkcjonariusz publiczny,
- członek organu samorządowego,
- osoba zatrudniona w jednostce organizacyjnej dysponującej środkami publicznymi, chyba że wykonuje wyłącznie czynności usługowe,
- a także inna osoba, której uprawnienia i obowiązki w zakresie działalności publicznej są określone lub uznane przez ustawę lub wiążącą Rzeczpospolitą Polską umowę międzynarodową.

Nie budzi więc wątpliwości, że zakres tego pojęcia jest zdecydowanie szerszy od pojęcia funkcjonariusza publicznego³⁰, do którego definicji w początkowym okresie obowiązywania u.d.i.p., sięgano najczęściej, starając się ograniczyć pole działania ustawy tylko do przypadków nie pozostawiających wątpliwości.

Wyłączenie konkretnej osoby z kategorii funkcjonariuszy publicznych związane jest z ustaleniem zakresu ciążących na nim obowiązków i przysługujących uprawnień. Chodzi tu więc o wykazanie, czy konkretna osoba z racji zatrudnienia w administracji odpowiada za przekroczenie swoich uprawnień lub niedopełnienie obowiązków ze szkodą dla interesu

³⁰ Zgodnie z treścią art. 115 § 13 k.k. jest nim:

- Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej,
- poseł, senator, radny,
- poseł do Parlamentu Europejskiego,
- sędzia, ławnik, prokurator, notariusz, komornik, kurator sądowy, osoba orzekająca w sprawach o wykroczenia lub w organach dyscyplinarnych działających na podstawie ustawy,
- osoba będąca pracownikiem administracji rządowej, innego organu państwowego lub samorządu terytorialnego, chyba że pełni wyłącznie czynności usługowe, a także inna osoba w zakresie, w którym uprawniona jest do wydawania decyzji administracyjnych,
- osoba będąca pracownikiem organu kontroli państwowej lub organu kontroli samorządu terytorialnego, chyba że pełni wyłącznie czynności usługowe,
- osoba zajmująca kierownicze stanowisko w innej instytucji państwowej,
- funkcjonariusz organu powołanego do ochrony bezpieczeństwa publicznego albo funkcjonariusz Służby Więziennej,
- osoba pełniąca czynną służbę wojskową.

publicznego lub prywatnego. Pracownicy, w stosunku do których odpowiedzialności takiej nie będzie można egzekwować właśnie ze względu na specyficzny, ograniczony zakres obowiązków lub zadań, będą traktowani jako osoby wykonujące czynności usługowe. Pozostałe osoby natomiast jako te, które podlegają wykładni art. 115 §13 Kodeksu karnego.

Możliwa jest również interpretacja jeszcze bardziej zawężająca, zgodnie z którą za funkcjonariusza należy uznać tylko takiego pracownika, który bezpośrednio uczestniczy w wydaniu decyzji administracyjnej³¹. Pojęcie bezpośredniego uczestnictwa nie jest jednak ściśle określone. Wydaje się, że chodzi tu o to samo, o czym wspomnieliśmy wcześniej, tzn. o ustalenie charakteru i zakresu wkładu konkretnej osoby w podjęcie określonego rozstrzygnięcia lub realizacji przysługującego konkretnemu podmiotowi władztwa – do tego wniosku zdaje się przychylić w ostatnim orzeczeniu TK³².

Ten, kto nie jest funkcjonariuszem, może pełnić funkcję publiczną jako członek zarządu (np. powiatu, województwa), a także jako pracownik, który nie ma statusu pracownika administracji rządowej lub samorządowej, jest np. pracownikiem szpitala, spółdzielni mieszkaniowej, czy nawet pracownikiem upoważnionym do reprezentowania podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą w zakresie wykonywania zadań użyteczności publicznej (np. pracownicy przedsiębiorstwa energetycznego).

Dokonując podsumowania dotychczasowej praktyki, SN w orzeczeniu dotyczącym statusu pracownika naukowo-dydaktycznego uczelni wyższej, stwierdził, że można wyodrębnić dwa podstawowe kryteria pozwalające „na rozpoznanie znamion funkcji publicznej na gruncie konkretnego stanu faktycznego. Pozycja i zachowanie określonej osoby nabierają cech pełnienia funkcji publicznej, gdy jednocześnie spełnione są przesłanki umocowania normatywnego oraz działania w oparciu o środki publiczne. Wprawdzie pierwsze z tych kryteriów interpretowane jest dość szeroko, poczynając od takiego umocowania w przepisach rangi ustawowej, które

³¹ Na co wskazywał Sąd Najwyższy podając, że za funkcjonariusza publicznego można uznać konkretną osobę „jedynie wówczas, gdyby na mocy przepisów prawa lub upoważnienia właściwego organu był uprawniony do wydawania decyzji administracyjnych i tylko w zakresie tego uprawnienia”, Uchwała SN z 17 maja 2000 r. sygn. akt i KZP 10/00, OSNKW 2000, z. 5–6, poz. 40.

³² Zobacz cytowane w przypisie 4 fragmenty wyroku TK z dnia 20 marca 2006 r. sygn. akt K 17/05.

sprawia, że podejmowane czynności należy traktować jako przejaw władczej działalności instytucji państwowych oraz samorządu terytorialnego, aż do przyjęcia, że wystarczające jest określenie w ustawie jedynie samego istnienia, zadań i kompetencji danego podmiotu (...)”³³.

Na tym tle istotne znaczenie ma wykazanie czy działalność (praca) konkretnej osoby związana jest z realizacją:

- konstytucyjnie i ustawowo określonego zadania z zakresu administracji publicznej,

- zakresem praw, a z drugiej strony obowiązków nałożonych na pracownika,

- charakterem prawnego miejsca pracy przy jednoczesnym uwzględnieniu (...) „że w sytuacji gdy państwo wycofało się z wielu dziedzin aktywności, przekazując je inicjatywie indywidualnej lub społecznej, to w tych sferach, które z mocy szczególnych regulacji pozostają w gestii specjalnie wykreowanych podmiotów państwowych jako zadania ogólnonarodowe, nadal mamy do czynienia z pełnieniem funkcji publicznej”³⁴.

SN zauważył również, że „...podobnie jak to ma miejsce w przypadku funkcjonariusza publicznego, również pełnienie funkcji publicznej musi być odnoszone nie do społeczeństwa jako nieoznaczonej zbiorowości, ale do tego kręgu podmiotów, które wchodzą w relację z konkretnym funkcjonariuszem lub osobą pełniącą funkcję publiczną i których dotyczą podejmowane decyzje tych osób, umocowane w ich kompetencjach. Nie ma też żadnych podstaw do tego, aby wiązać kryterium funkcji publicznej wyłącznie z realizowaniem działania o zasięgu ogólnospołecznym. Nawet wśród funkcjonariuszy publicznych taki zakres działania dotyczy jedynie bardzo wąskiej grupy”³⁵. Stanowisko takie jest równoznaczne z koniecznością odrębnego badania każdej ze spraw pod kątem stwierdzenia, czy da się wykazać istnienie wskazanych wyżej przesłanek oraz ich oceny pod kątem charakteru stosunku prawnego bądź wykorzystywania środków publicznych. Przypadek osoby zatrudnionej w jednostce organizacyjnej dysponującej środkami publicznymi wymaga z pewnością odrębnego zbadania. Niejasności tkwią choćby w samym określeniu granicy pomiędzy

³³ Postanowienie SN z dnia 15 listopada 2002 r. sygn. akt IV KKN 570/99, OSNKW 2003, z. 1–2, poz. 10.

³⁴ Tamże.

³⁵ Postanowienie SN z 25 czerwca 2004 r. sygn. akt V KK 74/04, OSNKW 2004, z. 7–8.

dysponowaniem środkami publicznymi a takim ich wykorzystaniem, które jednak nie mieści się w tym pojęciu³⁶.

Podsumowując dotychczasowe rozważania stwierdzić należy, że pojęcie pełnienia funkcji publicznej jest rozumiane przez ustawodawcę i orzecznictwo niejednolicie. Niejasności wzmocnione zostaną z chwilą, w której dziennikarze będą chcieli publikować informacje na temat osób pełniących funkcje publiczne, nie uzyskując zgody na takie działanie.

Jeśli zechcą opierać swoje działanie na p.p. muszą mieć świadomość niejednoznacznego podejścia do kwestii interpretacji art. 14 ust. 6.

Biorąc to pod uwagę uważam, że w obecnym stanie prawnym nie można postawić znaku równości pomiędzy informacją publiczną a informacją możliwą do udostępnienia przez media.

Sądzę jednak, że w praktyce nastąpi ujednoczenie rozumienia pojęcia pełnienia funkcji publicznej ze wskazaniem na szerszy wymiar znamienia prowadzenia działalności publicznej. Jeśli tak się stanie, to informacje publiczne dotyczące sfery życia prywatnego osoby pełniącej funkcję publiczną będą mogły być wykorzystywane przez media z jeszcze większą swobodą niż dotychczas.

Zdając sobie sprawę z pominięcia wielu istotnych kwestii – choćby związanych z procedurą uzyskiwania informacji publicznej przez media – muszę niestety zakończyć wywód poświęcony obecności w działaniach środków masowej komunikacji informacji dotyczącej osób pełniących funkcje publiczne. Pominięte lub zaledwie zasygnalizowane wątki stanowią materię zasługującą na obszerne omówienie i staną się zapewne przedmiotem kolejnych opracowań.

³⁶ Na ten temat zob. szerzej np. M. Bernaczyk, M. Jabłoński, K. Wygoda, *Biuletyn Informacji Publicznej. Informatyzacja administracji*, Wrocław 2005, s. 143–153.

DYSKUSJA

Dr TOMASZ ALEKSANDROWICZ
Wyższa Szkoła Humanistyczna
im. A. Gieyszтора w Pułtusku

Chciałbym bardzo krótko poruszyć trzy kwestie. Po pierwsze, zauważyć, że mówiąc o prawie do informacji publicznej mamy na względzie nie tylko ustawę o dostępie do informacji publicznej. To także ustawa – Prawo ochrony środowiska czy też cały szereg ustaw szczegółowych określających zasadę jawności konkretnych informacji dotyczących różnych dziedzin życia publicznego, jak choćby jawność finansów publicznych. Pan doktor (Sibiga) słusznie zwrócił uwagę na pewne ograniczenia, ale warto zauważyć, że prawo do informacji publicznej przybiera niekiedy postać uprawnienia dla określonego kręgu podmiotów zainteresowanych. Pan prof. Trzciniński o uchwale 7 sędziów NSA w sprawie spółdzielni mieszkaniowych. Prawdą jest, że w uchwale tej NSA uznał, iż spółdzielnie mieszkaniowe nie są podmiotem zobligowanym w rozumieniu ustawy, ale przecież wkrótce mieliśmy do czynienia z nowelizacją prawa o spółdzielczości, gdzie wprost się określa, jakie kategorie informacji spółdzielni ma obowiązek udostępnić. To prawda, że ograniczonemu kręgowi podmiotów, bo już nie każdemu, ustawodawca to precyzuje, ale przecież, taką tezę chciałem postawić – stanowi to kategorię dostępu do informacji publicznej, choć pod rządami innych przepisów. Po drugie, kwestia poruszona przez pana doktora dotycząca sformułowania „bez pisemnego wniosku”. Otóż w moim przekonaniu „bez pisemnego wniosku” oznacza np. wysłanie „maila”. Mówię o tym nie bez kozery, na prowadzonym przeze mnie bowiem konwersatorium studentów proszę zawsze o zdobycie informacji publicznej na podstawie ustawy i zreferowanie, co studenci w tej materii uczynili i z jakimi reakcjami się spotkali. To nie są oczywiście żadne badania, ale w ciągu kilku lat prowadzenia przeze mnie tych zajęć 90%

informacji zostało uzyskanych właśnie za pośrednictwem korespondencji elektronicznej, a więc właśnie za pomocą *e-mail*. Czy można zatem uznać e-mail za wniosek pisemny? Moim zdaniem – nie, raczej za ową formę określoną mianem „bez pisemnego wniosku”. Po trzecie wreszcie – co to znaczy niezwłocznie? Moim zdaniem „niezwłocznie” oznacza „w takim czasie jaki jest niezbędny do technicznego dokonania czynności”, czyli np. wstania zza biurka, znalezienia w szafie odpowiedniego segregatora, w segregatorze dokumentu. Myślę, że to ustawodawca właśnie miał na myśli – niezwłocznie czyli bez zbędnej zwłoki. Dziękuję bardzo.

Prof. JERZY ŚWIĄTKIEWICZ Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

Proszę Państwa rozpocząć od ostatniej kwestii. Już pani prof. Jaśkowska mówiła o relacjach z Kodeksem postępowania administracyjnego. Pamiętajmy, że Kodeks postępowania administracyjnego normuje działalność jurysdykcyjną organów. Co prawda jest jeszcze dział VIII – Skargi i wnioski. Obejmuje on postępowanie w sprawach innych niż jurysdykcyjne. Zdaję sobie sprawę z niedoskonałości tego działu. Między nami nie ma tu żadnych różnic. Ale teoretycznie istnieje możliwość stosowania do innych form niż decyzja i postanowienie tego działu. Od 1995 roku Naczelny Sąd Administracyjny sprawuje kontrolę także tych działań. Chodzi tu o działania administracji nieobjęte częścią jurysdykcyjną Kodeksu, tzn. wydawanie decyzji i postanowień, ale dotyczące innych aktów i czynności, albo gdy uprawnienie lub obowiązek bezpośrednio wynikają z przepisów prawa bez potrzeby konkretyzowania ich aktem administracyjnym.

Teraz powracam do dwóch zagadnień. Pan prof. Trzeciński, Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego zaprezentował bardzo ciekawą tezę, że doszliśmy do granic regulacji zakresu kontroli sądowej. Chciałbym powiedzieć, że zapewne należy się z referentem zgodzić. Trzeba jednak pamiętać o odróżnianiu regulacji prawnej od stosowania prawa. Biorąc pod uwagę zarówno działania Rzecznika Praw Obywatelskich jak i działalność Sądu Administracyjnego mamy jeszcze wiele do zrobienia. Mamy szereg problemów spornych, które wymagają rozwiązania. Trzeba też zwrócić uwagę,

o czym mówił w części referatu pan prof. Trzciniński, że w dalszym ciągu istnieje problem stosowania przepisów części ogólnej Kodeksu postępowania administracyjnego (np. art. 10), jak i prawa do udostępniania stronie akt. Administracja powinna ujawnić i przedstawić do wglądu wszystko, co jest niezbędne do obrony jej interesów. Tu znowu spotykamy sytuację kiedy organ administracji, działając szczególnie w sprawach uznaniowych, zasłania się tajemnicą publiczną. W takich sytuacjach można liczyć na pomoc ze strony Rzecznika Praw Obywatelskich. Przed Rzecznikiem Praw Obywatelskich bowiem, podobnie jak przed sądem, organ administracji nie może wzbraniać się z udostępnieniem akt sprawy.

I jeszcze o działaniu Rzecznika Praw Obywatelskich i ochronie, o której mówił Rzecznik Praw Obywatelskich pan Kochanowski. Rzeczywiście art. 80 Konstytucji gwarantuje każdemu prawo zwracania się o pomoc do Rzecznika. Było to nie raz postrzegane przez komentatorów, jak również i to, że zachodzi konieczność wykazania, że w sprawie zachodzi potrzeba ochrony wolności, lub praw człowieka lub obywatela. Są jednak również i inne przepisy, które już takiego warunku nie stawiają i dają Rzecznikowi możliwość szerszego działania. Proszę zwrócić uwagę na art. 191 Konstytucji, który mówi o występowaniu z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego. Wymienia on Rzecznika obok innych uprawnionych organów. Trybunał Konstytucyjny bada zaś legalność tych aktów, które są poddane jego kognicji i orzeka, czy są zgodne z Konstytucją czy nie. I tutaj już ten wymóg zawężania kontroli ze strony Rzecznika do ochrony wolności, praw człowieka i obywatela, nie obowiązuje. Podobnie proszę zwrócić uwagę na art. 8 przepisów o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, który mówi o udziale prokuratora i Rzecznika Praw Obywatelskich w postępowaniu przed sądami administracyjnymi na takich samych zasadach tj., że ich zdaniem zachodzi potrzeba ochrony praworządności lub ochrony wolności i praw człowieka i obywatela. Oczywiście, w praktyce Rzecznik będzie starał się angażować w sprawach w zakresie, w jakim one dotyczą praw i wolności człowieka i obywatela. Ale czasami są sprawy na pograniczu. Między innymi prof. Sokolewicz poddał krytyce niektóre działania Rzecznika twierdząc, że nie mogło w nich mieć miejsca naruszenie praw obywateli. Chodziło o list zbiorowy podpisany przez kilkuset mieszkańców ówczesnej gminy Warszawa-Wilanów. Twierdzili, że wydaje się rozrzutnie pieniądze z budżetu na zbędne inwestycje. No i teraz pytanie, był to problem ochrony praw obywatela czy nie? Mieszkańcy stali na stanowisku,

że tak. Z czego powstaje budżet? Budżet powstaje w większej części z podatków.

Jeżeli więc ktoś jest podatnikiem, a obywatele są podatnikami, to chce wiedzieć, jak się jego pieniądze wydaje. Rzeczywiście, Rzecznik w tej sprawie podjął czynności i sprawa zakończyła się nie tylko w trybie działalności Rzecznika ale i prokuratora. A zatem ta granica jest niekiedy trudna do uchwycenia, gdzie chodzi o *stricte* formalne przestrzeganie wolności i praw obywatelskich, a gdzie równocześnie chodzi o praworządność w szerszym tego słowa znaczeniu. I jeszcze jedna uwaga, którą chciałem zakończyć. Jak będzie wyglądać sytuacja, jeśli obywatel będzie kwestionował odpowiedź, że organ nie posiada informacji, a obywatel ma wiadomość, że posiada taką informację.

Wymieniliśmy między sobą poglądy i doszliśmy do przekonania, że byłaby wówczas skarga na bezczynność organu. Dziękuję za uwagę.

Mgr PIOTR WAGŁOWSKI
Internet Society Poland

Wysłuchaliśmy rozważań na temat ochrony prywatności. Niedawne orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 marca 2006 r. (sygn. akt K 17/05) w jakimś zakresie pokazuje z jednej strony konieczność ochrony prywatności funkcjonariusza publicznego czy osoby, która pełni funkcję publiczną, z drugiej jednak ograniczenia, których doznaje prywatność takiej osoby w zetknięciu z interesem publicznym, rozumianym w ten sposób, że obywatel chciałby dowiedzieć się czegoś na temat takiej osoby. Była o tym mowa, że jednym z elementów, który ogranicza prawo do informacji publicznej, są tajemnice prawnie chronione. Chciałbym również zwrócić uwagę na prawa własności intelektualnej, za którą uznana jest również tajemnica przedsiębiorstwa. Oczekiwałbym, że w praktyce stosowania prawa pojawi się jakieś orzeczenie, może Trybunału Konstytucyjnego, a może innego organu, z którego dowiemy się, gdzie przebiega „linia demarkacyjna” pomiędzy ochroną własności intelektualnej (nie tylko rozumianej jako tajemnice) a dostępem do informacji publicznej.

W tej chwili dyskutowana jest nowelizacja prawa autorskiego i tam rozważa się również ograniczenie prawa dozwolonego użytku osobistego, które wynika bezpośrednio z art. 23 ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych. Nie ma, a przynajmniej ja nie spotkałem się z orzecnictwem, które dawałoby argumenty za jakąś jasną wizją. Analiza orzecznictwa nie pozwala na odpowiedź na pytanie: czym dozwolony „użytek osobisty” jest obecnie. Powstaje również pytanie o potrzebę wprowadzenia ewentualnego wyłomu w stosunku do tajemnicy przedsiębiorstwa (choć ta tajemnica nie jest związana zwykle z prawem autorskim, a raczej z prawem uczciwej konkurencji). Prawo autorskie, to coś innego niż prawo własności intelektualnej, aczkolwiek przedmiotem sporu jest to, czym jest własność intelektualna, a czym własność przemysłowa. Granica jest płynna. Chciałem jednak zwrócić Państwa uwagę na taką przewrotną konstatację: tajemnica powszechnie dostępna przestaje być tajemnicą, czego najlepszym przykładem jest chociażby lista z IPN-u.

Jeśli chodzi o publikacje orzeczeń sądowych, to pragnę powiedzieć, że w zeszłym tygodniu zapadło orzeczenie NSA w sprawie powoływania prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej. Dowiedziałem się o nim w dziwny sposób: mianowicie kolega, mając jakiś nieformalny sygnał, wynotował sobie główne tezy tego orzeczenia i opublikował je w swoim blogu. Ja zaś po ich przeczytaniu, w pierwszej kolejności, w takim zwykłym odruchu, wszedłem na stronę Naczelnego Sądu Administracyjnego. Pomyślałem sobie: przecież tam oczywiście udostępnione będzie orzeczenie sądu, o którym czytam w blogu kolegi. Niestety nie znalazłem go tam, a ono by się bardzo przydało.

Pod wpływem dyskusji zacząłem się zastanawiać: ile może kosztować kilka wydrukowanych stron. Orzecznictwo sądów jest już dziś w ofercie różnych komercyjnie działających przedsiębiorstw. Stanowi ich produkt. Nie byłoby potrzeby zakupu takiego produktu, gdyby te orzeczenia znajdowały się na stronach internetowych sądów. Sąd nie musi uwzględniać kosztu wydruku. Inną kwestią jest koszt udostępniania dokumentów on-line. Utrzymanie infrastruktury kosztuje i to pewnie byłoby ciekawe: ile kosztuje i kto powinien zapłacić za utrzymanie takiej infrastruktury serwerowej, łączy, itd.? Przy okazji zacząłem się zastanawiać, ile kosztuje dostęp do informacji i jaką szkodę może wyrządzić nieudostępnienie informacji? Jeżeli nieudostępnienie informacji może wyrządzić szkodę, to Kodeks cywilny (art. 417) mówi o tym, że każdy obywatel może w tej chwili

domagać się odszkodowania związanego również z sytuacją, w której zobowiązany do tego nie udostępni informacji publicznej. Nie wiemy, ile informacja kosztuje, nie wiemy jak wycenić szkodę związaną z brakiem informacji i ile winno wynosić odszkodowanie.

Chciałbym w tym miejscu wykonać ukłon w kierunku pana doktora Malanowskiego, który mówił, że prywatność jest istotnym argumentem, na który powołują się nieudostępniający informacji. W mojej ocenie nie tylko prywatność może być czynnikiem hamującym dostęp do informacji publicznej, ale może być nim również własność intelektualna. Tu pewnej pożytki do rozważań nad tym problemem dostarczają dokumenty związane z walką o specyfikę techniczną oprogramowania Płatnik, których bezskutecznie domagało się Stowarzyszenie ISOC Polska od ZUS. Na przykładzie postępowania w tej sprawie widać, w jaki sposób można zasłonić się tajemnicą przedsiębiorstwa, by nie udostępnić informacji.

Wracając do udostępniania orzeczeń, za chwilę nowelizacja prawa autorskiego wprowadzi obowiązek publikowania niektórych orzeczeń. Lobby prawnoautorskie chce doprowadzić do tego, by publikować orzeczenia w indywidualnych sprawach. Byłaby to swoista, dodatkowa sankcja, kolejna uciążliwość, dla osób, które naruszają prawo autorskie. Być może zatem prawo autorskie i prawo dostępu do informacji publicznej mają więcej wspólnego, niżby się mogło wydawać. A przecież jest to domena prawa cywilnego. Prywatność, to dobra osobiste człowieka, to materia regulowana przez Kodeks cywilny, o czym się tutaj specjalnie nie mówiło. Wizerunek również należy do kategorii dóbr osobistych. Ochrona danych osobowych i ochrona prywatności to nie jest samowola. Dał temu wyraz Naczelny Sąd Administracyjny stwierdzając, że nie nastąpiło naruszenie ustawy o ochronie danych osobowych w sytuacji, gdy każdy z obywateli dostał SMS-a zapraszającego na referendum unijne. Gdyby sprawa trafiła do sądu cywilnego, to prawdopodobnie sąd cywilny (powszechny) mógłby stwierdzić, że doszło do naruszenia prywatności, ale poszkodowany (jak sądzę – tak trzeba go nazwać), skierowałby sprawę do sądu powszechnego.

Dr ELŻBIETA JARZECKA-SIWIK
Najwyższa Izba Kontroli

Pierwsza wypowiedź:

W nawiązaniu do referatu pana doktora Sibigi chcę podkreślić, że wskazał on bardzo istotną rzecz, która, w mojej opinii, może być interpretowana jako znaczne ograniczenie dostępu do informacji publicznej. Chodzi tu o kwestię zawiadomienia o braku możliwości niezwłocznego udostępnienia informacji. Pan doktor Sibiga, powiedział, że owo zawiadomienie nie jest równoznaczne z odmową udostępnienia informacji publicznej. Od strony teoretycznej tak rzeczywiście jest. Nie jest ono równoznaczne z odmową, gdyż nie ma charakteru decyzji wydanej w tej sprawie. Natomiast od strony praktycznej ja nazywam to odwlekaniem udostępniania informacji, czasami nawet w nieskończoność. Jeżeli więc na tę sytuację patrzymy od strony praktycznej, to jest to równoznaczne z odmową udostępnienia informacji. Faktem jest, że podmiot zainteresowany dostępem do informacji ma tutaj możliwość wykorzystania środków prawnych przysługujących w takiej sytuacji dla ochrony jego prawa. Chodzi oczywiście o skargę na bezczynność. Znane jest w tych sprawach orzecznictwo sądów administracyjnych, zarówno sądów wojewódzkich i Naczelnego Sądu Administracyjnego. W tym zakresie sądy wypowiadały się jednoznacznie i nakazywały albo udostępnienie informacji, albo wydanie stosownej decyzji. Zatem mimo, że – jak słusznie wskazano w referacie – nie ma tu mowy o odmowie udostępniania informacji, to zawsze jednak trzeba zwracać uwagę, czy zwłoka w udostępnianiu informacji faktycznie nie uniemożliwi dostępu do niej.

Druga wypowiedź:

Zgadzam się w pełni z tezą postawioną w wystąpieniu pana doktora Wygody, że regulacje, które obowiązują w zakresie udostępniania informacji o osobach publicznych często wzajemnie się wykluczają, a ich stosowanie jest wręcz pozbawione sensu. W dyskusji padały głosy, że należy chronić dane osobowe podejrzanego i nie należy również publikować danych, jeśli podejrzanym jest osoba pełniąca funkcję publiczną. To nie jest do końca tak, że osobę, której postawiono zarzut związany z pełnieniem funkcji publicznej trzeba chronić, bo jest domniemanie niewinności. Nie zgadzam się, że prasa nie powinna rozpowszechniać takich informacji. W końcu prasa nie feruje

wyroków, nie przesądza o winie i karze. Prasa tylko podaje informacje o tym, że taka sprawa się toczy. Oczywiście problemem jest, czy prasa to poda w sposób wyważony i racjonalny, czy zrobi z tego niezdrową sensację, ale to już zupełnie inna rzecz. Chciałabym powiedzieć, że niczemu nie służą takie absurdy, z jakimi można się spotkać oglądając np. wieczorne wiadomości. Dziennikarz najpierw mówi, że wicepremier rządu polskiego ma do wykonania określone zadanie, a zaraz później, że Andrzej L., w sprawie, w której jest oskarżony, miał się stawić przed sądem, lecz się nie stawił. To jest może bardzo skrajny przykład, lecz pokazuje właśnie, do jakich absurdów można doprowadzić stosując wspomniane regulacje.

Druga rzecz, o której chciałabym powiedzieć dotyczy referatu pana doktora Jabłońskiego. Otóż wydaje mi się, że poruszył tam kapitalną kwestię, jeśli chodzi o problem ograniczenia dostępu do informacji. W sprawach, w których mamy do czynienia z pismem, krótką informacją, powiadomieniem, czy jakbyśmy to inaczej chcieli nazwać, a jest to sformułowane przez podmiot zobowiązany do udzielania informacji publicznej i dotyczył powiadomienia, że nie posiada on informacji publicznej, rzeczywiście istotną może być forma tego aktu. Od tego zależy przecież, czy ten akt, będzie lub nie będzie podlegał kontroli sądu administracyjnego. Wydaje mi się, że wniosek, który pan doktor postawił jest absolutnie trafny. Powinno się dążyć do tego, aby we wszystkich sytuacjach, gdy rzeczywiście odmawia się udzielenia informacji publicznej, forma odmowy była określona prawem. Póki nie jest ona określona prawem, występuje sygnalizowany przez referenta „kreacjonizm” w stosowaniu przepisów u.d.i.p. Nie chciałabym powtarzać tez, które zostały wygłoszone w referacie i zgadzam się z opinią, że powinniśmy stosować jednak procedurę administracyjną, aby zweryfikować stanowisko podmiotu zobowiązanego w tych sytuacjach, które opisywał referent.

Mgr Michał Bernaczyk
Uniwersytet Wrocławski

Mając na względzie wystąpienie pana doktora Sibigi, proszę o ocenę pewnego zagadnienia proceduralnego. Chodzi o zasadność prowadzenia procedury wnioskowej w sytuacji, w której wnioskowana pisemnie

informacja zostaje udostępniona w BIP przed jej udzieleniem na piśmie. Załóżmy, że wnioskodawca zapoznaje się w tzw. trybie bezwnioskowym z zawartością strony BIP w celu ustalenia statusu swej nieruchomości w świetle miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Opieram przykład na rzeczywistym wydarzeniu. Organ prowadzący stronę podmiotową BIP zamieścił część tekstową planu, natomiast całkowicie pozbawił ośnowę uchwał załączników graficznych. Osoba składa wniosek o udostępnienie informacji publicznej sporządzając lakoniczny list elektroniczny (e-mail) „wnoszę o udostępnienie plików z graficznym załącznikiem do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego”. Stosunkowo szybko pojawia się odpowiedź od sekretarza gminy (w formie elektronicznej), że wnioskowana informacja zostanie za pięć dni udostępniona w BIP. W analizowanym przypadku, po złożeniu wniosku otwiera się możliwość zapoznania się z informacją w inny sposób, aniżeli w trybie wnioskowym. Na pierwszy rzut oka stanowi to zniesienie przesłanki trybu wnioskowego¹ doprecyzowanej w orzecznictwie, gdzie podkreślono, że „wniosek zainteresowanego rodzi po stronie dysponenta informacji obowiązek jej udostępnienia wtedy, gdy informacja ta nie została wcześniej udostępniona i nie funkcjonuje w publicznym obiegu, a więc zainteresowany nie może się z nią zapoznać inaczej, niż składając wniosek o udzielenie informacji do organu władzy publicznej (podkreślenie M.B.). W przeciwnym razie należałoby zaakceptować tezę, że zainteresowany ma prawo żądać od organu w trybie wniosku o udostępnienie informacji, informacji ogólnej dostępnej (...). Tym bardziej za niezasadny trzeba uznać wniosek o udzielenie informacji, którą zainteresowany posiada. Wówczas kwestia dostępu do informacji wydaje się być bezprzedmiotowa. Takie żądanie nie zmierza bowiem do uzyskania pewnych wiadomości, lecz ewentualnie potwierdzenia (sprawdzenia) wiadomości znanych już wnioskującemu. Wykracza zatem – zdaniem sądu – poza przedmiot i cele ochrony przewidzianej ustawą o dostępie do informacji publicznej”².

Natomiast jako posłowie do wypowiedzi pana Piotra Wąglowskiego i zarazem przyczynek do refleksji: rzeczywiście jest coś na rzeczy, jeśli

¹ Zob. art. 10 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej.

² Wyrok NSA z 20 listopada 2003 r. (sygn. akt II SAB 372/03) „Wokanda” 2004, nr 5. Takie samo stanowisko zajęła WSA w Warszawie w wyroku z dnia 21 lutego 2005 r. (sygn. akt II SAB/Wa 355/04), opubl. w Systemie Informacji Prawnej Lex nr 164949.

idzie o ewentualną kolizję pomiędzy prawem do informacji publicznej, a prawami autorskimi do materiałów zawierających informację publiczną. W grudniu 2005 r. wspólnie z panem doktorem M. Jabłońskim i doktorem K. Wygodą zapoznaliśmy się z wątpliwościami dyrektora Departamentu Prawnego MSWiA, który zwracał się do dyrektora Departamentu ds. Społeczeństwa Informacyjnego MSWiA z prośbą o rozważenie – w kontekście dyrektywy o ponownym wykorzystaniu informacji sektora publicznego³ – znowelizowania art. 5 ustawy o dostępie do informacji publicznej pod kątem nowej przesłanki ograniczenia prawa do informacji. Chodziło właśnie o prawa autorskie⁴.

³ Chodzi o dyrektywę 2003/98/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 listopada 2003 r. w sprawie ponownego wykorzystania informacji sektora publicznego (O.J. L 345, 31 grudnia 2003, s. 90).

⁴ Ustawa o dostępie do informacji publicznej nie odnosi się wprost do tego zagadnienia. Nie zawiera żadnych autorskoprawnych reguł kolizyjnych, a z jej przepisów trudno wywieść intencję ustawodawcy, co do ograniczenia praw osobistych lub majątkowych. Złożenie dokumentu prywatnego będącego utworem (np. ekspertyzy, analizy przygotowanej przez lobbystów, petycji, wniosków osób trzecich itp.) będzie identyfikowane z konkludentną zgodą twórcy na jego rozpowszechnienie, ale nie można go tego mechanicznie kojarzyć ze zgodą np. na zwielokrotnienie i publiczne udostępnienie egzemplarza w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej. Te czynności również wymagają zgody uprawnionego. Rozwiązaniem kompromisowym jest możliwość zapewnienia osobom trzecim wglądu do takich dokumentów, co oczywiście nie eliminuje wszystkich wątpliwości, np. związanych z ich reprografią. Analogiczne zagadnienie zostało dużo dokładniej opisane w ustawie z 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (tekst jedn. – Dz. U. z 2006 r. Nr 129, poz. 902). Zob. decyzję SKO we Wrocławiu z 19 maja 2005 r. (sygn. akt SKO 4542/2/05), opubl. w „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych” 2005, nr 4, poz. 91: „Skoro (...) bez zezwolenia twórcy wolno nieodpłatnie korzystać z już rozpowszechnionego utworu w zakresie własnego użytku osobistego, tam gdzie przepisy ustawy (...) Prawo ochrony środowiska (...) przewidują publiczną dostępność pewnych dokumentów objętych prawem autorskim, złożenie ich przez autorów stanowi zgodę na ich dalsze udostępnianie społeczeństwu, przy czym żądający informacji o środowisku mają prawo do ich wykorzystania jedynie w celach własnego użytku osobistego (tzn. składania uwag w toku postępowania lub np. wniosków o podjęcie kontroli w stosunku do danego podmiotu)”. Por. także wyrok WSA w Warszawie z 27 maja 2005 r. (sygn. akt II SA/Wa 46/04) opublikowane w Systemie Informacji Prawnej Lex nr 158989.

Dr AGNIESZKA PISKORZ-RYŃ
Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego
w Warszawie

Odnosząc się do wypowiedzi pana doktora G. Sibigi chciałabym zwrócić uwagę na pewną kwestię praktyczną i poprosić prelegenta o ustosunkowanie się do tego problemu. Pan doktor Sibiga powiedział, że w sytuacji, gdy mamy do czynienia z wnioskiem, który może być rozpatrzony niezwłocznie, nie możemy udzielić informacji niezwłocznie, jeżeli wniesiona ma być opłata za udostępnienie informacji publicznej. Co więc z sytuacją, gdy wnioskodawca będący w urzędzie prosi o 100 stron kserokopii i informacja może być niezwłocznie udzielona. Czy można udostępnić te kserokopie i jednocześnie pobrać opłatę? Jest to sytuacja korzystna z punktu widzenia zarówno wnioskodawcy jak i urzędu. Niestety problem tkwi w art. 15 ust. 2, który przewiduje tryb postępowania związany z pobraniem tej opłaty. Jak Państwo wiedzą stosowanie tego trybu wydłuża postępowanie do minimum 2 miesięcy. Urzędnik musi także wysłać pismo za zwrotnym poświadczeniem odbioru. To zaś rodzi koszty po stronie administracji, często w wysokości równej nakładom poniesionym za wykonanie kserokopii. Jak więc w takiej sytuacji postępować? Czy można przyjąć, za czym bym się opowiadała, że art. 15 ust. 2 odnosi się wyłącznie do sytuacji, gdy wniosek jest kierowany listownie, a nie do opisanego powyżej przypadku? Dziękuję.

Prof. MAŁGORZATA JAŚKOWSKA
Naczelny Sąd Administracyjny
Wydział Informacji Sądowej

Pozwolę sobie zabrać głos i odnieść się do zgłoszonych propozycji dotyczących formy udzielania informacji publicznej na wnioski. Na wstępie pragnę podkreślić, że ujawniane w procesie stosowania ustawy z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej jej ułomności były i są przedmiotem twórczej interpretacji ze strony orzekających w sądach

administracyjnych sędziów. Można pójść nawet dalej twierdząc, że celem nadrzędnym orzecznictwa sądowno-administracyjnego w tym zakresie było i jest wprowadzenie takiej interpretacji przepisów ustawy, która pozwoli oddać ducha prawa, gwarantując wysośrodkowanie interesów tak podmiotów zobowiązanych, jak i wnioskodawców. Oceniam, że proces ten ma jednak swoje ograniczenia, z których jako podstawowe jawi się zakaz prawotwórczej działalności sądów. Mimo to pozostają wciąż zainteresowana propozycjami zastosowania nowych instrumentów prawnych, które pomogłyby w większym stopniu stać na straży interesów wnioskodawców, będących z reguły stroną słabszą w postępowaniu.

Przechodząc do *meritum* zagadnienia, tj. odpowiedzi na pytanie, czy możliwe jest uznanie na podstawie już istniejących regulacji, że informacja publiczna udzielana na wniosek powinna być wydana w formie decyzji administracyjnej, to zmuszona jestem stwierdzić, że nie bardzo widzę korzyści, jakie by mogły z takiego rozwiązania wynikać. Oczywiście można przyjąć, że miałyby to służyć wzmocnieniu pozycji prawnej strony w sytuacji, gdy organ uchyla się od udzielenia informacji. Takie smutne i wcale nie należące do rzadkości przypadki są zresztą, jak rozumiem, podstawą propozycji przyjęcia formy decyzji prawie we wszystkich rozstrzygnięciach związanych z udostępnieniem informacji publicznej na wniosek, włącznie z jej udzieleniem.

Osobiście uważam, że ten sam zakres ochrony można uzyskać w drodze skargi do sądu administracyjnego na bezczynność podmiotu zobowiązanego. Przyjmując natomiast wymóg wydawania w takich sytuacjach decyzji administracyjnych nie uzyska się większej ochrony. Dlaczego? Dlatego że jeżeli odmówiono by udostępnienia informacji publicznej na wniosek z uwagi na to, że nie jest to informacja publiczna, to sądowno-administracyjna kontrola legalności wydanej decyzji nie będzie mogła przesądzić istoty sprawy. Sąd bowiem nie będzie mógł zobowiązać do udzielenia informacji, gdyż przeciwko temu mogłyby przemawiać tajemnice ustawowo chronione, a w takich sprawach, jak wiadomo sąd administracyjny, w większości przypadków, nie jest właściwy. I na tym właśnie, proszę Państwa, polega moim zdaniem istota problemu, że większość spraw dotyczących kontroli decyzji o odmowie udzielenia informacji publicznej ustawodawca przekazał do sądu powszechnego. Rozwiązanie to generalnie uważam za błędne. Po pierwsze z uwagi na długotrwałość postępowania, po drugie ze względu na to, że zgodnie z art. 184 Konstytucji

tucji RP kontrola administracji publicznej, co do zasady powinna należeć do sądu administracyjnego, zaś wszelkie wyjątki od tej zasady nie powinny być interpretowane rozszerzająco. Mimo to w ustawie o dostępie do informacji publicznej zdecydowano się na przekazanie większości spraw do właściwości sądów powszechnych.

Po drugie, moi przedmówcy, mówiąc o wymogu formy decyzji administracyjnej jako niezbędnym przy udzielaniu informacji publicznej na wnioski, podkreślali, że da to stronie większe uprawnienia procesowe. Tyle tylko, że praktyczne konsekwencje przyjęcia takiego założenia mogą obrócić się właśnie przeciwko tej stronie. W takim bowiem przypadku wchodziłyby np. przepisy kodeksu postępowania administracyjnego o protokołach i terminach, bo przecież organ zawsze chciałby wniosek strony załatwić dokładnie. Już na pierwszy rzut oka zatem widać, jak bardzo takie rozwiązanie koliduje z istotą ustawy o dostępie do informacji publicznej, polegającą na zapewnieniu niezwłoczności udzielenia informacji. Realizacji takiego założenia procedura k.p.a. w tym wypadku przeszkadza. Nie będę ukrywała, że moja ocena byłaby inna, gdyby istniało postępowanie uproszczone, jednak w tej chwili takiego postępowania uproszczonego w k.p.a. nie ma, zaś przepisy postępowania ogólnego są tak rozbudowane, że dają podmiotom zobowiązanym znakomite możliwości przeciągania załatwienia sprawy.

Po trzecie, chciałabym zauważyć, że nie jest prawdziwe twierdzenie jakoby nie można było obecnie zapewnić odpowiedniego standardu prawnej ochrony żądań strony. Ten odpowiedni standard ochrony można zachować chociażby z uwagi na to, że w zakresie spraw proceduralnych istnieje możliwość posługiwania się analogią. W związku z tym sąd może czasami odwołać się do k.p.a. i zastosować w sprawie związanej z dostępem do informacji publicznej przepisy o terminach i doręczeniach, może też wyprowadzać zasadę wysłuchania. Jednym słowem, proszę Państwa, przyjmując takie założenie można wyprowadzić wiele rozwiązań, bez jednoczesnego obciążania się całym bagażem k.p.a., wówczas kiedy chodzi jedynie o udzielenie informacji, a więc gdy organ jest nastawiony na pozytywne rozstrzygnięcie wniosku. Można oczywiście wyobrazić sobie wprowadzenie zupełnie odrębnej procedury do ustawy o informacji publicznej i w jej ramach podstawowe rzeczy w zakresie postępowania uregulować, jednak w chwili obecnej nie bardzo widzę praktyczne korzyści, jakie miałyby z takiej koncepcji wynikać. Dotyczy to w szczególności spraw związanych z bezczynnością podmiotów zobowiązanych.

Jako o wiele poważniejszy problem oceniam natomiast kwestię możliwości weryfikacji tego, czy podmiot zobowiązany posiada informację publiczną, czy też jej nie posiada. Sąd spotykając się z taką sytuacją jest, co do zasady obecnie bezsilny – nic nie może zrobić. Osobiście znam jeden zaledwie przypadek, kiedy sąd – mimo powoływania się przez organ na tę właśnie przesłankę – w toku rozprawy udowodnił, że organ posiada żądane informacje. Z tego też względu zagadnienie to oceniam jako wartę pogłębienia, oczywiście traktując je jako temat do dalszej dyskusji.

W tym miejscu moim zamiarem jest zwrócenie uwagi na to, że tak, jak z jednej strony niektóre osoby mogą nadużywać prawa do informacji, tak z drugiej strony są pewne podmioty i organy, które wykorzystują pewne niedoskonałości ustawowe. I nie stanowi tajemnicy, że odmownie załatwione wnioski wcale nie stanowią 10% ogółu, a świadczyć o tym może chociażby analiza orzecznictwa WSA i NSA. Problem dotyczy w szczególności spraw, które związane są z ujawnianiem majątku i dyspozycji majątkiem oraz finansów i dysponowania nimi. W tym zakresie nagle okazuje się, że obowiązuje zasada tajności, tajemnicy przedsiębiorcy albo, że żądane informacje nie mają charakteru informacji publicznych. I takie właśnie przypadki traktuję jako główny argument przemawiający na rzecz dokonania zmian w ustawie o dostępie do informacji publicznej. Ewentualne zmiany nie powinny jednak polegać na mechanicznym powieleniu wszystkich przepisów znajdujących się obecnie w k.p.a., lecz jedynie tych, które oddają istotę tego postępowania, z naciskiem na zapewnienie mu sprawności i szybkości.

Kończąc pragnę wyrazić przekonanie, że ewentualna realizacja przedstawionej przez część z moich przedmówców propozycji, zgodnie z którą udzielenie informacji publicznej na wniosek miałoby pociągać za sobą konieczność zachowania formy decyzji administracyjnej, nie przyniosłaby pożądanых efektów. Wprowadzenie takiego wymogu powinno, w mojej ocenie, zostać poprzedzone dokonaniem w ustawie z 6 września 2001 r. gruntownych zmian o charakterze proceduralnym. Zmiany te, nie ukrywam, że rewolucyjne, nie gwarantują jednak, że informacja publiczna posiadana przez organ będzie udzielana. Świadczą o tym najdobitniej te przywoływane tutaj przypadki, w których nagle okazywało się, że żądana informacja i informacja otrzymana są diametralnie różne. Tak się przecież robi obchodząc prawo dostępu do informacji publicznej, gdy ktoś występuje np. o dane dotyczące wynagrodzenia x pracowników pełniących

funkcje publiczne, to wskazuje się, że suma wynagrodzeń wynosi łącznie 5000 zł. Mamy zatem udzieloną na wniosek informację publiczną o wynagrodzeniach, a w związku z tym sprawa jest załatwiona.

Mgr Michał Folcholc
Naczelny Sąd Administracyjny
Wydział Informacji Sądowej

Szanowni Państwo, w związku z usłyszanymi przed chwilą zarzutami odnoszącymi się do niedoskonałości systemu udostępniania informacji publicznej w sądach administracyjnych, w szczególności zaś w Naczelnym Sądzie Administracyjnym, chciałbym wskazać na dwa zagadnienia.

Pierwsze z nich związane jest ze stroną internetową Naczelnego Sądu Administracyjnego i możliwością pozyskiwania za jej pośrednictwem orzeczeń wydanych przez Sąd. Podniesiony został bowiem zarzut, skądinąd słuszny, że na stronie Sądu Najwyższego można znaleźć aktualne orzecznictwo, na stronie WWW Trybunału Konstytucyjnego również, tylko na stronie NSA – nie.

W tej sytuacji chciałbym podkreślić, że z ustawy o dostępie do informacji publicznej zdaje się wynikać, że celem ustawodawcy było stworzenie takiego rozwiązania, wedle którego w Biuletynie Informacji Publicznej NSA (czyli stronie WWW BIP) znalazłyby się możliwie wszystkie orzeczenia Sądu. Niedobrze jest bowiem, jeśli w epoce społeczeństwa informacyjnego obywatele nie mogą zapoznać się z pełną informacją na temat orzecznictwa Sądu za pośrednictwem Internetu, tj. strony BIP, lub strony internetowej NSA. W związku z takim założeniem prace nad stworzeniem technicznych możliwości do przekazywania drogą elektroniczną dziesiątków tysięcy anonimowych wyroków wraz z uzasadnieniami wymagają ponadstandardowego wysiłku i są niezwykle złożone. Jedynie skomplikowany charakter systemu organizacyjnego i technicznego, których wymaga postawione przed sądownictwem administracyjnym zadanie, stoi na przeszkodzie szybszemu wdrożeniu udostępniania informacji publicznej – wyroków wraz z uzasadnieniami za pośrednictwem stron WWW. Równocześnie pragnę zapewnić, iż konkretne wyroki NSA można uzyskać drogą mailową (adres e-mail: borzecznictwa@nsa.gov.pl), faxem, ew. dzwoniąc do Sądu.

Po drugie, odnosząc się do istoty dzisiejszego spotkania, pragnę zauważyć, że po wysłuchaniu wszystkich znakomitych referatów oraz głosów w dyskusji, można odnieść wrażenie, że także w zakresie dostępu do informacji publicznej mamy do czynienia z typowym wahadłem, którego już wiele razy w polskim porządku prawnym doświadczaliśmy. Zjawisko to w swojej istocie polega na tym, że najpierw nie ma żadnej regulacji, w tym prawa do informacji. Zamiast niego obowiązuje generalny zakaz dostępu obywatela do informacji o organach władzy i ich działalności, który nie ma nic wspólnego z demokratycznym porządkiem prawnym, a przy tym nader często prowadzi do powstawania rozmaitych absurdów dnia codziennego. Istnieje wówczas zakaz publikowania jakichkolwiek informacji publicznych, wszystko jest tajne, poufne, objęte tajemnicą służbową, skarbową, wojskową, państwową, itd. Tak, jak to się działo w latach siedemdziesiątych ub. wieku w PRL, obywatel – w związku z brakiem prawa do informacji – nie wie np. dlaczego przydział mieszkania otrzymał pan iksiński, a nie on.

Następnie – pod wpływem przyjmowanych kolejnych standardów – ustawodawca tworzy nowe regulacje, które dają obywatelowi coraz szerszy dostęp do informacji publicznej, a nadto zapewniają mechanizm udostępniania tych informacji oraz gwarantują skuteczność takich żądań. Niekontrolowany rozrost tych uprawnień, będący wynikiem po części nieświadomości i niechlujstwa legislacyjnego ustawodawcy, a po części braku zrozumienia przezeń istoty prawa do informacji, prowadzi do tego, że *gros* tych uprawnień jest wykorzystywane wyłącznie przez osoby nadużywające tych praw. Z drugiej strony wciąż jeszcze spotkać można przedstawicieli organów publicznych, dla których czas zatrzymał się na etapie zakazu udzielania obywatelom jakichkolwiek informacji. Przykład takiego, oczywiście bezprawnego działania, polegającego na odmowie udostępnienia informacji publicznej przedstawił w swoim wystąpieniu doktor Malanowski.

Nie bez powodu mówię o dwóch skrajnych postawach spotykanych na gruncie stosowania ustawy o dostępie do informacji publicznej. Przez pryzmat bowiem raz jednego, a raz drugiego przypadku patrzą ci, którzy domagają się nowelizacji ustawy w dwóch odmiennych kierunkach. Jedni mówią, że skoro mamy osoby, które nadużywają prawa do informacji, to w takim razie ograniczmy to prawo, bądź znajdziemy sposoby skutecznego ograniczania dostępu do informacji. W tym samym czasie drudzy mówią,

że przecież mamy dziesiątki przykładów takich organów, których działania cofają nas w lata siedemdziesiąte ub. wieku, albo jeszcze w głębszą przeszłość. W związku z tym postulują, aby każda czynność organu miała formę decyzji administracyjnej, żeby zawsze sporządzane było uzasadnienie i aby każda czynność organu w tym zakresie podlegała kognicji sądu administracyjnego.

Mając na względzie fakt równoczesnego istnienia dwóch skrajnych stanowisk chciałbym zaproponować, aby do udostępniania informacji publicznej starać się raczej wykorzystywać i rozwijać te instytucje prawne, które mamy obecnie, czyli chociażby możliwość zaskarżania do sądów administracyjnych innych niż decyzje i postanowienia akty lub czynności z zakresu administracji publicznej, dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa (art. 3 § 2 punkt 4 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi), aniżeli tworzyć nowe instytucje prawne, mające w założeniu chronić obywatela, a które w praktyce dają dodatkowy oręż do ręki osobom nieodpowiedzialnym, już teraz w sposób oczywisty nadużywającym prawa dostępu do informacji publicznej. Jestem przy tym przekonany, że zasada złotego środka, statuująca wymaganie, aby zawsze – w każdej sprawie indywidualnie – starać się wyważać interesy tak jednej, jak i drugiej strony, znajduje pełne zastosowanie również i w sprawach z zakresu dostępu do informacji publicznej.

Reasumując, chciałbym zaapelować o danie więcej czasu ustawie o dostępie do informacji publicznej, która – choć jest aktem dalekim od doskonałości – to obrośnięta bogatym orzecznictwem NSA, opartym niejednokrotnie na wykładni funkcjonalnej, literaturą i praktyką będzie stanowiła bez wątpienia większą wartość, aniżeli zmieniająca się co 4 lata ustawa, wprowadzająca coraz to nowe i bardziej egzotyczne instytucje prawne i statuująca dodatkowe organy, w tym organy kontroli udostępniania informacji publicznej.

PODSUMOWANIE

I

1. Różnorodność podjętych w trakcie dzisiejszej konferencji tematów, podjętych z wielu punktów widzenia, pozwala na sformułowanie wspólnych wniosków. Wysłuchawszy referentów i dyskutantów, zacznę od banalnego stwierdzenia: dobrze, że Konstytucja RP uznała i określiła prawo do informacji publicznej, dobrze też, że została uchwalona ustawa z 2001 r. o dostępie do informacji publicznej. Na podstawie tego, czego wysłuchaliśmy, trzeba jednak stwierdzić, że żaden z tych aktów nie stworzył łatwej sytuacji dla realizacji prawa do informacji. Niemal w każdym przepisie konstytucyjnym normującym prawo do informacji tkwi pułapka, trudna do przebrnięcia dla interpretatora. Także ustawa, począwszy od terminologii („informacja publiczna”, „sprawa publiczna”, „dokument urzędowy”) i języka, poprzez szczegółowe rozwiązania, nie jest aktem łatwym w stosowaniu. Dobrze o tym wiedzą urzędnicy i sędziowie. Tego samego zdania są przedstawiciele środowiska naukowego.

Mimo tych licznych, często poważnych zarzutów, można i trzeba jednak przyznać, że istnieje w Polsce dość solidna podstawa prawna do informacji i prawa dostępu do informacji, wspierana przez orzecznictwo, zwłaszcza Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Trzeba stwierdzić, że prawo to żyje, jest coraz bardziej znane i wykorzystywane. Jeżeli chodzi o znajomość przez urzędników ustawy o dostępie do informacji publicznej, pewnej wiedzy na ten temat dostarczyło mi doświadczenie zdobyte dzięki studentom. Prosiłam o wybranie podmiotu zobowiązanego do udzielenia informacji publicznej, zadanie mu pytania, opisanie przebiegu postępowania, jego wyniku oraz ocenę sposobu załatwienia sprawy. Byłam zdumiona. Zdecydowana większość zadających pytanie o informację publiczną czuła się usatysfakcjonowana. Taka satysfakcja lub jej brak pozwoliła na daleko idące wnioski. Ci, którzy otrzymali

informacje, twierdzili, że prawo do informacji w Polsce istnieje i wyrażali dobre zdanie na temat polskiej administracji; ci, którzy nie otrzymali informacji bądź zostali potraktowani niekompetentnie i niezyczliwie, wyrażali zdanie przeciwne.

Podobnymi doświadczeniami podzielił się dzisiaj z nami jeden z uczestników. To dobry znak.

Urzednicy na ogół znają przepisy dotyczące prawa do informacji, ale często robią wszystko, aby uniknąć ich stosowania. To zjawisko naturalne. Urzednicy w USA, we Francji, także byli kiedyś przeciwni nowemu obowiązkowi. Dzisiaj nikt już o tym nie pamięta.

2. Warunkami rozwoju prawa do informacji, oprócz sprzyjających regulacji prawnych, są:

- zrozumienie przez władze publiczne znaczenia tego prawa i potrzeby jego istnienia,
- jego upowszechnianie poprzez uświadamianie społeczeństwu, czyli każdemu z nas, że mamy takie prawo,
- przygotowanie urzędników (pracowników) do wykonywania obowiązku udzielania informacji.

Wszystkie znane mi akty normatywne i dokumenty o charakterze międzynarodowym, dotyczące dostępu do informacji publicznych, przewidują obowiązek władz publicznych upowszechniania prawa do tego dostępu i obowiązek edukowania urzędników. Nie przewiduje tego polska ustawa o dostępie do informacji publicznej, mimo że w czasie obrad komisji sejmowej rozpatrującej projekt tej ustawy zachęcano do przyjęcia takiej regulacji.

W praktyce, szkolenia odbywają się w urzędach, których kierownicy czy dyrektorzy generalni uznali je za stosowne i którzy mają na to fundusze (ustawowy obowiązek szkolenia przewiduje ustawa o ochronie informacji niejawnych).

3. Obowiązek informowania organów, instytucji i osób fizycznych oraz udostępniania dokumentów znajdujących się w posiadaniu urzędu, jeżeli prawo tego nie zabrania, został umieszczony w katalogu obowiązków tylko w ustawie o pracownikach samorządowych. W ustawie o służbie cywilnej nie dało się już tego przeforsować. To prawda, że wynika on z innych przepisów, ale nie zaszkodziłoby umieszczenie go wśród innych obowiązków

pracowników administracji publicznej, zwłaszcza dla równowagi z obowiązkiem zachowania tajemnicy prawem chronionej.

4. Podstawowym instrumentem urzeczywistnienia prawa dostępu do informacji miał stać się Biuletyn Informacji Publicznej (BIP). Słaba dostępność, brak stałych uaktualnień, nierzetelność czy niepełność informacji zamieszczanych w BIP, mogą tworzyć i tworzą złe warunki dostępu do poszukiwanej informacji publicznej, a więc złe warunki rozwoju tego prawa. Można nawet mówić o jego ograniczeniu. Powodów nie należy szukać w złej legislacji.

5. Błędem, moim zdaniem, był skuteczny opór przeciwko utworzeniu wyspecjalizowanego urzędu do spraw stosowania ustawy o dostępie do informacji. W czasie przygotowywania polskiej ustawy obecny w Polsce pełnomocnik Komisji dostępu do dokumentów administracyjnych w Kanadzie bardzo namawiał do utworzenia także u nas takiego organu. Podkreślał wyspecjalizowany charakter, obiektywizm, możliwość unikania drogi sądowej, a w konsekwencji ograniczenie kosztów. Posłowie w polskim parlamencie byli zdecydowanie przeciwni powstaniu takiej instytucji. Niechęć swoją argumentowali pomnożeniem kosztów, nieobiektywnością, polityzacją.

W efekcie, sprawy dotyczące dostępu do informacji trafiają do GIODO, którego ustawowe kompetencje i zadania tych spraw nie obejmują.

6. Wydaje się jednak, że mimo tych wszystkich kłopotów, mimo krytyk – często słusznych – mówienie o stagnacji prawa do informacji w Polsce byłoby nieprawdziwe i niesprawiedliwe, choć z corocznych informacji RPO odnosi się wrażenie, że postęp nie ma takich rozmiarów, jakich oczekiwaliśmy. Mam wrażenie, że prawo to i jego rozwój nie jest oczkiem w głowie władz publicznych i że jest nieco lekceważone.

Wypowiedziane dziś zdanie, że nie da się sformułować jednoznacznej odpowiedzi na pytanie zadane w tytule konferencji, trzeba właściwie zrozumieć. NSA i RPO ingerują, jeżeli prawo do informacji zostało naruszone albo istnieje podejrzenie, że nie jest właściwie realizowane. Także teoretyk jest bardziej skłonny do poszukiwania tych elementów, które można krytykować i podważyć, niż do pochwał. Podobnie prasa, nie zachwyca się przypadkami bezkonfliktowego dostępu do informacji publicznej. Ale one

przecież istnieją. Są obszary, w których prawo to funkcjonuje lepiej i takie, w których jest realizowane mniej skutecznie.

Z pewnością jest jeszcze wiele do zrobienia. Nie mówiliśmy dziś o wszystkich słabościach regulacji prawa do informacji i trudnościach w jego stosowaniu.

II

W związku z pytaniem postawionym w tytule konferencji czuję się w obowiązku powiedzieć kilka słów o prawie do informacji w Europie, zwrócić uwagę na zainteresowanie tym prawem w skali europejskiej.

1. Chcę przypomnieć, że istnieje zalecenie Komitetu Rady Ministrów Rady Europy z 2002 r. o dostępie do dokumentów publicznych, moim zdaniem, mało w Polsce znane i niepopularyzowane. A szkoda. Jego projekt nie został wykorzystany w pracach komisji sejmowej rozpatrującej projekt pierwszej polskiej ustawy o dostępie do informacji publicznej. Rekomendacje (zalecenia) RE są często w Polsce bagatelizowane, ponieważ nie są aktami normatywnymi. Moim zdaniem, niesłusznie. Nie chodzi bowiem o naśladownictwo, ale o źródło pewnych zasad, sprzyjających nie tylko integracji europejskiej, ale także, a może przede wszystkim, pewnej wspólnocie myśli i dobrym krajowym legislacjom. W zaleceniach RE są gotowe pomysły, nie trzeba wyważać otwartych drzwi.

2. Nie wiem, na ile znane jest w Polsce zalecenie z 2002 r., wiem natomiast, że jego nieznanomość może nam wkrótce zaszkodzić. W toku są prace nad konwencją europejską o dostępie do dokumentów publicznych. Część dotycząca terminologii, zakresu obowiązywania przepisów konwencji i zasad dostępu do dokumentów publicznych, to powtórzenie zalecenia z 2002 r. Różnica będzie jednak znacząca, taka jak między zaleceniem a konwencją, jak między aktem normatywnym a dokumentem niewiążącym.

Jeżeli zatem projekt stanie się konwencją (a rozwój prac wskazuje na to), a Polska jej nie ratyfikuje, będzie to znak, że prawo dostępu do dokumentów publicznych nie jest uregulowane według europejskich zasad, że

są jakieś przyczyny, aby tych zasad unikać. Jeżeli ratyfikuje, trzeba będzie przyjąć nie tylko zasady, ale także obowiązki państwa–strony. To m.in.:

- przyjęcie właściwych środków w dziedzinie przygotowania (wręcz szkolenia) władz publicznych do ułatwiania indywidualnego dostępu do dokumentów publicznych i umożliwienia świadomego uczestnictwa społeczeństwa w sprawach publicznych,

- promocja świadomego udziału w kwestiach interesu publicznego,
- upowszechnianie wiedzy o istnieniu prawa dostępu do dokumentów publicznych i o możliwościach realizacji tego prawa,

- współpraca międzynarodowa, wymiana informacji, doświadczeń, poglądów.

Polska będzie miała obowiązek składania informacji o dostosowaniu ustawodawstwa krajowego do wymagań konwencji i poddania się ocenie w zakresie obowiązków wynikających z konwencji. To będzie nowa rzeczywistość, między innymi dlatego że konwencja – jeżeli zostanie ratyfikowana – wymusi zmianę proporcji pomiędzy udostępnieniem informacji publicznej a zakresem tajemnic, coraz bardziej w Polsce niesprecyzowanym.

Katalog ograniczeń przyjęty w zaleceniu RE z 2002 r., który będzie częścią konwencji, nie odpowiada założeniu ustawy o dostępie do informacji publicznej, że to ona nie narusza żadnych innych ustaw, zachowując stan sprzed jej wejścia w życie. To ona ma być ustawą-matką regulującą zasady postępowania z informacją. To w niej powinno się określić granice tajności. Tak nie jest.

W pracach RE zauważa się stałe zainteresowanie tematem prawa do informacji i dostępu do dokumentów publicznych. Nie tylko RE jest w tej dziedzinie aktywna. Pomysł konwencji o dostępie do dokumentów publicznych powodowany był m.in. pewną aktywnością Unii Europejskiej. Jednym z argumentów za przygotowaniem projektu konwencji o dostępie do dokumentów publicznych była konwencja z Aarhus z 1998 r. o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska. Uznano więc, że istnienie konwencji (ratyfikowanej przez Polskę) o dostępie do informacji o stanie i ochronie środowiska wymusza, w pewnym sensie, potrzebę istnienia konwencji ogólnej o dostępie do informacji publicznej.

W ślad za konwencją z Aarhus przyjęto dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady z 2003 r. dotyczącą dostępu do informacji w dziedzinie środowiska.

Wcześniej, w roku 2001, wydano rozporządzenie o dostępie do dokumentów instytucji europejskich. UE wzbraniała się przed zasadą jawności. Uważano, że w państwach członkowskich jest z pewnością potrzebna. Ale w instytucjach unijnych...? Jednak presja, zwłaszcza Szwecji i Francji, była tak duża, że trzeba było się poddać. Nie można zatem mówić o stagnacji prawa do informacji, zwłaszcza prawa dostępu do dokumentów publicznych w Europie.

Doc. dr hab. Teresa Górzyńska