

PRZEGLĄD PRAWA ADMINISTRACYJNEGO

(6)2023 • DOI: 10.17951/ppa.2023.6.239-254

UNIwersytet Radomski

Iwona Warchoł

i.warchol@uthrad.pl

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-8159-7624>

Realizacja prawa dostępu do informacji publicznej w praktyce jednostek samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych i Naczelnego Sądu Administracyjnego

*Implementation of the Right to Access Public Information
in the Practice of Local Government Units in the Light
of the Jurisprudence of Voivodeship Administrative
Courts and the Supreme Administrative Court*

Wprowadzenie

Powszechnie przyjmuje się, że każda informacja – zarówno jawna, jak i niejawna – jest towarem strategicznym i należy ją chronić przed nieuprawnionym ujawnieniem. Ochrona interesu państwa tradycyjnie koncentrowała się na ochronie informacji objętych tajemnicą oraz uszczuplaniu sfery prywatnej obywateli poprzez nakładanie na nich obowiązków informowania władz o wielu kwestiach

z ich życia w celu zapewnienia bezpieczeństwa publicznego. W XX w. uznano, że w interesie publicznym, w szczególności dla eliminowania nieprawidłowości w administracji, potrzebne jest działanie odwrotne, polegające na obowiązku informowania obywateli o działaniach władzy poprzez przyznanie im podmiotowego prawa do uzyskiwania informacji o sprawach publicznych¹. Rozwojowi społeczeństwa informacyjnego towarzyszył wzrost znaczenia konstytucyjnych praw człowieka. Poszukiwania gwarancji wolności i poczucia bezpieczeństwa człowieka przesunęły się ze sfery podlegającego dekompozycji prawa własności w kierunku konstytucyjnych praw osobistych, politycznych i socjalnych².

Naturalną konsekwencją propagowania idei jawności życia publicznego i podstawową zdobyczą ruchu na rzecz jawności było wprowadzenie do porządków prawnych poszczególnych krajów europejskich i demokratycznych krajów pozaeuropejskich regulacji prawnych gwarantujących prawo do informacji o działalności władzy publicznej³.

Treść prawa do informacji nie ma jednolitego charakteru. Modyfikacje dotyczą zakresu podmiotowego i przedmiotowego, trybu uzyskiwania dostępu do informacji, a także środków ochrony. Pojawiające się w systemach prawa krajowego państw europejskich różnice, chociaż wpływają na sposób wykonywania prawa do informacji, zawsze służą ochronie i gwarantują poszanowanie aktywności człowieka polegającej na poszukiwaniu informacji, pozyskiwaniu danych i poszerzaniu wiedzy⁴.

Regulacje międzynarodowe w zakresie prawa dostępu do informacji publicznej

Prawo człowieka i obywatela do uzyskiwania informacji o sprawach publicznych jest konsekwencją ewolucyjnych zmian, jakie zachodziły na trzech płaszczyznach: prawa międzynarodowego, prawa unijnego oraz w systemach prawnych poszczególnych państw.

¹ G. Szpor, *Prawo dostępu do informacji publicznej jako istotny czynnik rozwoju społeczeństwa informacyjnego*, „Rocznik Geomatyki” 2009, nr 6, s. 89–90.

² G. Szpor (red.), *Jawność i jej ograniczenia. Idee i pojęcia*, Warszawa 2017, s. 28.

³ A. Piskorz-Ryń, *Jawność życia publicznego jako atrybut współczesnej administracji publicznej i prawa administracyjnego*, „Zeszyty Prawnicze” 2020, vol. 20(4), s. 305.

⁴ J. Taczowska-Olszewska, M. Nowikowska, *Prawo do informacji publicznej. Informacje niejawne. Ochrona danych osobowych*, Warszawa 2019, s. 17.

Po raz pierwszy sformułowano je w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka⁵, która w art. 19 określa, że każdy człowiek ma prawo do wolności poglądów i swobodnego ich wyrażania; prawo to obejmuje swobodę posiadania niezależnych poglądów, poszukiwania, otrzymywania i rozpowszechniania informacji i idei wszelkimi środkami, bez względu na granice.

Obowiązek udostępniania obywatelom informacji publicznej wynika także z art. 10 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności⁶, która została przyjęta i podpisana przez większość państw obszaru europejskiego z inicjatywy Rady Europy⁷. W nawiązaniu do tego przepisu odnotowania wymaga wyrok Sądu Najwyższego z dnia 1 czerwca 2000 r.⁸, który został wydany na kanwie sprawy dotyczącej wolności prasy. Wyjaśniono w nim, że Konstytucja RP ustanawia wyższe standardy ochrony wolności wypowiedzi niż te przewidziane w art. 10 EKPCz. Odmowa udostępnienia prasie akt urzędowych, podobnie jak odmowa udzielenia informacji, może nastąpić jedynie ze względu na ochronę tajemnicy państwowej, urzędowej lub innej tajemnicy chronionej ustawą⁹.

Również obecnie w Unii Europejskiej (UE) prawo do informacji traktowane jest jako prawo podmiotowe każdego, zarówno obywatela Unii, jak i osoby fizycznej lub prawnej zamieszkującej lub mającej swoją siedzibę w państwie członkowskim. Obejmuje ono dostęp do informacji unijnych oraz do informacji sektora publicznego członków Unii. Pod pojęciem sektora publicznego mieszczą się wszystkie podmioty publiczne, bez względu na ich formę prawną, o ile są ustanowione przez władze publiczne i wykonują zadania publiczne, również sądy. Żądający informacji nie musi przy tym uzasadniać swojego interesu¹⁰.

Regulacją o podstawowym charakterze dla dostępu do informacji w prawie unijnym jest – wprowadzony przez traktat amsterdamski – art. 255 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską. Obecnie w tekście skonsolidowanym przez traktat z Lizbony jest to art. 15 Traktatu o funkcjonowaniu UE (TFUE). Zgodnie z ust. 1 tego przepisu w celu wspierania dobrych rządów i zapewnienia uczestnictwa społeczeństwa obywatelskiego, instytucje, organy i jednostki organizacyjne UE działają z jak największym poszanowaniem zasady otwartości.

⁵ Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ 217 A (III) przyjęta i proklamowana w dniu 10 grudnia 1948 r.

⁶ Dz.U. 1993, nr 61, poz. 284, ze zm., dalej: EKPCz.

⁷ Współcześnie do Rady Europy należy 47 państw członkowskich, w tym również kraje spoza Europy, m.in. Armenia i Azerbejdżan.

⁸ III RN 64/00, OSNAP 2001, nr 6, poz. 183.

⁹ Wyrok NSA z dnia 5 grudnia 2001 r., II SA 155/01, OSP 2002, nr 6, poz. 78; wyrok NSA z dnia 30 stycznia 2002 r., II SA 717/01, „Wokanda” 2002, nr 7–8, s. 68.

¹⁰ B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Kraków 2006, s. 162.

Wykonaniem delegacji określonej w art. 15 ust. 3 TFUE jest rozporządzenie 1049/2001/WE¹¹. Na podstawie tego aktu ustanowiono zasadę publicznego dostępu do dokumentów, wskazując, że ograniczenie tego dostępu stanowi wyjątek wymagający uzasadnienia. W ten sposób utworzono prawny instrument umożliwiający dochodzenie realizacji prawa dostępu do dokumentów instytucji unijnych w praktyce ich funkcjonowania¹².

Komisja Europejska już od lat 80. XX w. starała się zachęcać sektor publiczny do tego, aby jego informacje były dostępne do ponownego wykorzystania. Dyrektywa ustanawiająca minimalny zestaw reguł określających wskazaną problematykę została przyjęta 17 listopada 2003 r.¹³. Poddano ją dwukrotnemu przeglądowi, w wyniku czego zdecydowano się na modyfikację jej postanowień. Została ona zmieniona dyrektywą 2013/37/UE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 czerwca 2013 r.¹⁴. Za najistotniejszą zmianę wprowadzoną tym aktem prawnym należy uznać zobowiązanie państw członkowskich do zapewnienia możliwości ponownego wykorzystania wszystkich dokumentów do celów komercyjnych i niekomercyjnych, z wyjątkiem tych, do których dostęp jest ograniczony lub wyłączony z mocy prawa krajowego dotyczącego dostępu do dokumentów oraz z zastrzeżeniem pozostałych wyjątków określonych w tej dyrektywie¹⁵.

Konstytucyjne zasady ograniczenia prawa do informacji publicznej

W systemie prawnym państwa polskiego dopiero Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.¹⁶ stworzyła podstawy prawne powszechnego prawa do informacji. Przyznała bowiem każdemu wolność wyrażania swoich poglądów, pozyskiwania i rozpowszechniania informacji (art. 54 ust. 1) oraz zagwarantowała obywatelom prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej, a także osób pełniących funkcje publiczne (art. 61 ust. 1). Prawo do informacji publicznej jest konstytucyjnym, publicznym prawem

¹¹ Rozporządzenie (WE) nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji (Dz.Urz. UE L 145/43, 31.05.2001).

¹² P. Szustakiewicz (red.), *Dostęp do informacji publicznej*, Warszawa 2019, s. 8–9.

¹³ Dyrektywa 2003/98/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 listopada 2003 r. w sprawie ponownego wykorzystania informacji sektora publicznego (Dz.Urz. UE L 345/90, 31.12.2003).

¹⁴ Dyrektywa 2013/37/UE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 czerwca 2013 r. zmieniająca dyrektywę 2003/98/WE w sprawie ponownego wykorzystania informacji sektora publicznego (Dz.U. UE L 175/1, 27.06.2013), dalej: dyrektywa zmieniająca.

¹⁵ Art. 3 ust. 1 oraz pkt 8 preambuły dyrektywy 2013/37/UE.

¹⁶ Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483, ze zm.

podmiotowym. Oznacza to, że uprawnieniom z niego wynikającym odpowiadają obowiązki innych podmiotów w granicach zakreślonych przez ustawę.

Art. 61 Konstytucji RP, regulując w miarę szeroko zakres podmiotowo-przedmiotowy prawa do informacji, przewiduje jednocześnie możliwość ograniczenia tego prawa. Może ono nastąpić wyłącznie ze względu na określone w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa¹⁷.

Prawo do informacji publicznej może być ograniczone tylko przy łącznym zachowaniu zasad wskazanych w art. 31 i art. 61 ust. 3 Konstytucji RP, tj. poszanowania praw i wolności innych, ustawowej regulacji ograniczeń, proporcjonalności, zachowania istoty ograniczonego prawa oraz realizacji wartości uzasadniających te ograniczenia, a także poszanowania prawa podmiotów gospodarczych oraz ze względu na ważny interes gospodarczy państwa¹⁸. Przyjęcie, że art. 61 ust. 3 Konstytucji RP wyłącza zastosowanie klauzuli ogólnej z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP spowodowałoby nie tylko zawężenie samych przesłanek ingerencji (klauzula szczególna nie wskazuje tych samych wartości umożliwiających ograniczenie prawa, co art. 31 ust. 3), lecz również odnosiłoby się do ustanowionego w art. 31 ust. 3 mechanizmu proporcjonalności. Należy więc przyjąć, że każde ograniczenie konstytucyjnego prawa do informacji musi być zgodne z zasadą proporcjonalności oraz nie może naruszać istoty tego uprawnienia¹⁹.

Definicja informacji publicznej – zakres przedmiotowy ustawy o dostępie do informacji publicznej

Informacja publiczna to wszelkie fakty dotyczące spraw publicznych, rozumianych jako działalność zarówno organów władzy publicznej, jak i samorządów gospodarczych i zawodowych oraz osób i jednostek organizacyjnych, w zakresie wykonywania zadań władzy publicznej oraz gospodarowania mieniem publicznym²⁰.

¹⁷ J. Ruszewski, P. Sitniewski, *Dostęp do informacji publicznej w pytaniach i odpowiedziach*, Białystok 2013, s. 21.

¹⁸ E. Jarzęcka-Siwik, J. Wyporska-Frankiewicz, *Ograniczenia prawa dostępu do informacji publicznej*, [w:] *Dostęp do informacji publicznej na wniosek w praktyce jednostek samorządu terytorialnego*, red. J. Wyporska-Frankiewicz, Warszawa 2019, s. 75.

¹⁹ K. Miksa, *Konstytucyjność ustawowego wyznaczenia zakresu pojęcia informacji publicznej*, [w:] *Prawo do informacji publicznej. Efektywność regulacji i perspektywy jej rozwoju*, red. M. Maciejewski, Warszawa 2014, s. 91.

²⁰ Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 10 maja 2018 r., IV SAB/GI 77/18, LEX nr 2493163.

Zdaniem A. Piskorz-Ryń za informację publiczną można uznać każdą informację dotyczącą okoliczności stanowiącej wyodrębniony przedmiot zainteresowania określonego podmiotu lub choćby hipotetycznej grupy osób, dotyczący funkcjonowania władzy publicznej, w tym wykonywania zadań publicznych lub zarządzania majątkiem publicznym²¹.

Rekonstruując pojęcie informacji publicznej, można posłużyć się kryterium podmiotowym i przedmiotowym. Kryterium podmiotowe wskazuje, że informacja taka odnosi się „do działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne”, a także do innych podmiotów wykonujących zadania publiczne. Kryterium przedmiotowe nie zostało określone wprost, ale można uznać, że taka informacja powinna być wykonana lub przechowywana przez władze publiczne²².

W poszukiwaniu definicji informacji publicznej warto się również posłużyć orzecznictwem sądowym. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z dnia 12 kwietnia 2017 r.²³ wskazał, że „nie każde działanie organu władzy publicznej będzie przedmiotem informacji publicznej, ale tylko takie, które zawiera pewien dodatkowy element w postaci »sprawy publicznej«. Odnosi się ono bowiem do funkcjonowania państwa i jego organów, dotyczącego interesów szerszej grupy obywateli lub gospodarowania mieniem publicznym. Posługiwanie się przy wykładni przepisu art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej wyłącznie lub przede wszystkim kryterium podmiotowym jest niczym nieuprawnione, zwłaszcza jeśli zważyć, że ustawa traktuje prawo do informacji publicznej jeszcze szerzej niż normy konstytucyjne. Daje ona prawo do uzyskania informacji o sprawach publicznych, nie przyznaje jednak uprawnień do otrzymania każdej informacji będącej w posiadaniu adresata”.

Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej²⁴ w art. 6 wprowadza przykładowy katalog informacji i dokumentów stanowiących informację publiczną. Jego podstawową funkcją jest wskazanie najbardziej typowych kategorii informacji publicznych. Pogrupowanie informacji publicznych w sześć podstawowych kategorii służy wyznaczeniu najistotniejszych obszarów tematycznych, które ze względu na swój charakter i wpływ na funkcjonowanie państwa i organów administracji publicznej wymagają daleko idącej jawności²⁵. Są to następujące kategorie informacji:

²¹ A. Piskorz-Ryń, *Dostęp do informacji publicznej – zasady konstrukcyjne ustawy*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2002, nr 4, s. 183.

²² M. Jaśkowska, *Dostęp do informacji publicznych w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Toruń 2002, s. 28–29.

²³ II SAB 10/17, Legalis.

²⁴ T.j. Dz.U. 2022, poz. 902, dalej: u.d.i.p.

²⁵ M. Jabłoński, *Wejście w życie ustawy o dostępie do informacji publicznych*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2002, nr 51, s. 229–230.

- informacje o polityce wewnętrznej i zagranicznej (w tym m.in. o zamierzonych działaniach władzy ustawodawczej i wykonawczej, projektowaniu aktów normatywnych);
- informacje o organach władzy publicznej oraz o podmiotach wykonujących funkcje publiczne (w tym m.in. o ich kompetencjach, przedmiocie działalności i majątku);
- informacje o zasadach funkcjonowania zobowiązanych do udostępniania informacji publicznej władz publicznych oraz innych podmiotów wykonujących zadania publiczne (z określonymi wyłączeniami);
- informacje o danych publicznych (w tym treść i postać dokumentów urzędowych, w szczególności treści aktów administracyjnych i innych rozstrzygnięć, stanowiska w sprawach publicznych, treść innych wystąpień i ocen dokonywanych przez organy władzy publicznej, informacje o stanie państwa, samorządów i ich jednostek organizacyjnych);
- informacje o majątku publicznym (w tym o majątku Skarbu Państwa i państwowych osób prawnych), informacje o majątku jednostek samorządu terytorialnego, samorządów zawodowych i gospodarczych; za informację publiczną można uznać wszelkiego rodzaju dane, które są związane z gospodarowaniem środkami publicznymi, a więc także związane z ponoszeniem wydatków, o ile dotyczą one mienia publicznego²⁶;
- informacje o długu publicznym, pomocy publicznej i ciężarach publicznych. Oto przykładowe szczegółowe dane, które można nazwać informacją publiczną:

- treść zawiadomienia o zgromadzeniu publicznym;
- protokoły kontroli prowadzonych w instytucji publicznej;
- projekty budowlane²⁷;
- materiały związane z postępowaniem dyscyplinarnym w oświacie²⁸;
- dokumenty dotyczące podróży służbowych wójta²⁹;
- raporty z realizacji zamówienia publicznego³⁰.

Szerokie pojęcie informacji publicznej prowadzi do zakwalifikowania do niej wszystkich dotyczących spraw publicznych wiadomości, będących w posiadaniu organu publicznego. Nie oznacza to jednak automatycznego udostępnienia takiej informacji. Ustawodawca przewidział w art. 61 ust. 3 Konstytucji RP możliwość ograniczenia prawa do informacji, które może nastąpić wyłącznie w akcie prawnym rangi ustawy, a także dla realizacji wymienionych w tym przepisie wartości.

²⁶ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 10 maja 2018 r., VII SAB/Wa 12/18, LEX nr 2496943.

²⁷ Wyrok NSA z dnia 19 grudnia 2017 r., I OSK 1003/17, LEX nr 2424529.

²⁸ Wyrok NSA z dnia 14 lutego 2017 r., I OSK 1237/15, LEX nr 2230567.

²⁹ Wyrok NSA z dnia 16 listopada 2017 r., I OSK 124/16, LEX nr 2434955.

³⁰ Wyrok NSA z dnia 7 października 2015 r., I OSK 1883/14, LEX nr 1985787.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego³¹ zostało podkreślone, że mimo obowiązywania klauzuli szczegółowej ograniczenia prawa do informacji, ustanowionej w art. 61 ust. 3 Konstytucji RP, granice możliwego ograniczenia tego prawa zostały wyznaczone także w jej art. 31 ust. 3. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 15 października 2009 r.³², zarówno w świetle postanowień Konstytucji RP, jak i ustawy o dostępie do informacji publicznej prawo dostępu do informacji publicznej ma konstrukcję publicznego prawa podmiotowego.

Przesłanki odmowy udostępnienia informacji zostały uregulowane w ustawie o dostępie do informacji publicznej. Z jej przepisów wynika, że prawo do informacji podlega ograniczeniu w zakresie i na zasadach określonych w przepisach o ochronie informacji niejawnych, jak stanowi przepis art. 5 ust. 1 u.d.i.p., a także ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy, za wyjątkiem osób pełniących funkcje publiczne (art. 5 ust. 2). Przykładowo więc informacja objęta klauzulą „tajne” na podstawie przepisów ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych³³ stanowi informację publiczną (jeśli spełnia wymagania definicji), ale dostęp do niej podlega ograniczeniu.

Na materialne przesłanki tajemnicy, w tym tajemnicy publicznoprawnej, składają się w istocie trzy podstawowe elementy: zakres podmiotowy, w tym wskazanie podmiotów zobowiązanych i beneficjentów tajemnicy, oraz zakres przedmiotowy i zakres czasowy utajnienia. Określenie zakresu podmiotowego może przybierać różne formy. Podmioty uprawnione do uzyskania informacji objętej tajemnicą mogą być wliczone enumeratywnie, mogą być określone w sposób półotwarty lub przez elementy ocenne, takie jak np. posiadanie interesu prawnego. Zakres przedmiotowy może odnosić się zarówno do informacji samej w sobie, jak i do jej zewnętrznej postaci, czyli dokumentów, pism itp. Stąd też tajemnica może dotyczyć nie tylko samej wiadomości uwidocznionej w dokumencie, lecz także dokumentu i jego formy³⁴.

Mając na uwadze przyjęte kryteria wyróżnienia tajemnicy prawnie chronionej, obok tajemnic można wskazać ograniczenia jawności niebędące tajemnicami, które mogą mieć charakter prawny i pozaprawny (ograniczenia faktyczne). Wśród takich ograniczeń można umiejscowić wynikające z przepisów proceduralnych ograniczenia w dostępie do akt postępowań, szczególne warunki podmiotowe lub przedmiotowe udostępnienia informacji (np. konieczność wykazania interesu prawnego lub faktycznego), ograniczenia wynikające z trudności technicznych

³¹ Wyrok TK z dnia 20 marca 2006 r., K 17/05; wyrok TK z dnia 15 października 2009 r., K 26/08.

³² K 26/08, OTK-A 2009, nr 9, poz. 135.

³³ T.j. Dz.U. 2019, poz. 742.

³⁴ M. Jaśkowska (red.), *Jawność i jej ograniczenia. Znaczenie orzecznictwa*, Warszawa 2014, s. 4–5.

czy organizacyjnych. Na podstawie tak przyjętego rozróżnienia można stwierdzić, że zakres pojęcia tajemnicy jest węższy od pojęcia ograniczenia jawności, a istnienie prawnych ograniczeń jawności nie zawsze oznacza wprowadzenie tajemnicy prawnie chronionej³⁵.

Ograniczenie prawa dostępu do informacji publicznej ze względu na tajemnice ustawowo chronione jest bardzo szerokie, chociaż pojęcie tajemnicy nie ma sformułowanej w prawie definicji. Obejmuje ono informacje niejawne, tajemnice przedsiębiorstwa, tajemnicę skarbową, tajemnice pracownika socjalnego. Można się zastanawiać, czy wręcz nie zostały odwrócone proporcje między zasadą jawności życia publicznego a wyjątkami, jakie od niej przewidziano³⁶.

Odnosząc się do powyżej omawianych kwestii, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie stwierdził, że „kwalifikacja żądanych informacji jako publicznych w rozumieniu ustawy o dostępie do informacji publicznej nie skutkuje automatycznym ich udzieleniem zainteresowanemu. Konieczna jest bowiem ocena, czy nie zaistniała przypadkiem przesłanka dostęp taki wyłączająca”³⁷. Orzeczenia przytoczone w przypisie świadczą o słusznym przekonaniu, że prawo do informacji nie jest prawem o charakterze absolutnym. „Ustawodawca konstytucyjny uznał, iż zasada jawności działania organów władzy publicznej stanowi ważny element demokratycznego państwa prawnego, lecz nie może być ona absolutyzowana, gdyż istnieje szereg ważniejszych dóbr i interesów niż prawo obywatela do informacji publicznej”³⁸. Jak słusznie stwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu, „powszechne prawo dostępu do informacji publicznej należy bowiem wyraźnie odróżnić od obowiązku udostępniania tych informacji”³⁹. Prawo do informacji podlega zatem ograniczeniom, choć oczywiście istotą rzeczy jest, by ważenie tych wartości nie odbywało się w sposób dowolny. „Okoliczność, że istnieje w systemie obowiązującego prawa norma będąca podstawą do tego, aby odmówić dostępu do informacji publicznej, nie oznacza zaś, że można z tej normy korzystać w dyskrejonalny sposób, w oderwaniu od realiów sprawy”.

³⁵ A. Gryszczyńska (red.), *Jawność i jej ograniczenia. Struktura tajemnic*, Warszawa 2016, s. 6.

³⁶ E. Jarzęcka-Siwik, J. Wyporska-Frankiewicz, *op. cit.*, s. 142–159.

³⁷ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 12 kwietnia 2019 r., II SAB/Kr 59/19, LEX nr 2652714. Zob. także: wyrok WSA w Łodzi z dnia 26 kwietnia 2016 r., II SA/Łd 209/16, LEX nr 2047190; wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 czerwca 2016 r., II SA/Wa 1903/15, LEX nr 2137412; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 27 listopada 2018 r., II SAB/Gd 89/18, LEX nr 2588022; wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 10 listopada 2015 r., II SA/Rz 697/15, LEX nr 1936289; wyrok WSA w Szczecinie z dnia 18 maja 2016 r., II SA/Sz 91/16, LEX nr 2811838.

³⁸ Wyrok NSA z dnia 25 kwietnia 2019 r., I OSK 2344/18, LEX nr 2677192.

³⁹ Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 15 stycznia 2019 r., I OSK 2344/18, LEX nr 2677192.

Dostęp do informacji publicznej w praktyce jednostek samorządu terytorialnego

Bogatą ilustrację praktyki działań jednostek samorządowych w zakresie udostępniania informacji znajdujemy również w orzecznictwie wojewódzkich sądów administracyjnych i Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA). Praktyczne (techniczne) kwestie dotyczące udostępniania informacji publicznych nie zostały uregulowane, dlatego wielką wartością jest ukształtowanie ich w praktyce, przede wszystkim orzeczniczej. Z ustawy o dostępie do informacji publicznej wynika, że odmowa udostępnienia informacji musi przybrać formę decyzji, ale ustawodawca nie określił wprost katalogu przesłanek mogących stanowić podstawę odmowy. To właśnie w praktyce sądowej wypracowano pewne standardy postępowania, podobnie jak potwierdzono, że udostępnienie informacji publicznej jest czynnością materialno-techniczną. W wielkim zbiorze orzeczeń zgromadzonych w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych warto szukać wskazówek co do prawidłowego postępowania w sprawach dostępu do informacji publicznej, aby unikać błędów, na które sądy wielokrotnie zwracały uwagę. Błędy takie mogą dotyczyć w szczególności udostępniania informacji fragmentarycznych, uznawania niektórych dokumentów za dokumenty wewnętrzne albo nadmiernego anonimizowania danych. Nie można „na wszelki wypadek” ograniczać dostępu do informacji publicznej poprzez nadmierną anonimizację danych. Każdorazowo należy też rozważyć, czy dana informacja nie ma charakteru wyłącznie wewnętrznego. Udostępnianie jedynie fragmentu informacji może być przez sąd uznane za bezczynność organu i jest faktycznym ograniczeniem dostępu do niej⁴⁰.

W praktyce zdarza się, że organ zobowiązany do udostępnienia informacji przekazuje wnioskodawcy informację inną niż ta, której wnioskodawca zażądał. Z formalnego punktu widzenia informacji udzielono, faktycznie jednak wnioskodawca nie otrzymał danych, które byłyby odpowiedzią na jego wniosek. W orzecznictwie wiele razy podkreślano, że „nie chodzi bowiem o udzielenie jakiegokolwiek informacji, ale o przedstawienie jej w takim zakresie i w taki sposób, jaki odpowiada treści żądania”⁴¹. W innym razie bezcelowe byłoby w ogóle zwracanie się o dostęp do informacji publicznej, u podłoża którego leży jawność życia publicznego.

⁴⁰ E. Jarzęcka-Siwik, J. Wyporska-Frankiewicz, *op. cit.*, s. 91–92.

⁴¹ Wyrok NSA z dnia 7 grudnia 2010 r., I OSK 1737/10, LEX nr 745157; wyrok NSA z dnia 11 maja 2017 r., I OSK 2489/15, LEX nr 2336564; wyrok NSA z dnia 18 listopada 2017 r., I OSK 1432/17, LEX nr 2424705; wyrok NSA z dnia 6 marca 2018 r., I OSK 2683/17, LEX nr 2469166; wyrok WSA w Opolu z dnia 17 kwietnia 2018 r., II SAB/Op 28/18, LEX nr 2494171; wyrok WSA w Szczecinie z dnia 20 grudnia 2017 r., II SAB/Sz154/17, LEX nr 2431730.

Rozwiązaniem problemów związanych z ogólnie lub nieprecyzyjnie sformułowanym żądaniem wnioskodawcy i realnymi trudnościami w realizacji jego prawa jest zwrócenie się do niego o sprecyzowanie żądania. Przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej nie zawierają wyraźnej podstawy prawnej do zwrócenia wniosku do uzupełnienia. Wydaje się jednak, że w tym przypadku odpowiednio do potrzeb należałoby zastosować instytucję powiadomienia z art. 13 ust. 2 lub art. 14 ust. 1 u.d.i.p. Generalnie orzecznictwo wskazuje, że „jeżeli organ ma wątpliwości co do zakresu żądania wniosku, powinien zwrócić się do wnioskodawcy o jego sprecyzowanie lub dookreślenie, albowiem właściwa realizacja wniosku o dostęp do informacji publicznej wymaga precyzyjnego udzielenia informacji na temat zawartych w nim kwestii”⁴². Niezachowanie wskazanych tu standardów postępowania może prowadzić do uznania rażącej bezczynności organu i wymierzenia mu grzywny⁴³.

Analizując sprawy ze skarg na bezczynność w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej, należy zwrócić uwagę na postanowienie NSA z dnia 3 października 2007 r.⁴⁴, uchylające postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 25 maja 2007 r.⁴⁵, w którym odrzucono skargę z powodu niewyczerpania środków zaskarżenia w postępowaniu administracyjnym poprzedzającym wniesienie skargi do Sądu.

W ocenie NSA w sprawie nie zachodziły przesłanki do odrzucenia skargi z uwagi na niewyczerpanie przez stronę przysługujących środków zaskarżenia określonych w art. 52 § 1 i 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁴⁶. Wyjaśniono, że do skargi na bezczynność w zakresie udzielania informacji publicznej nie ma zastosowania wymóg zażalenia z art. 37 Kodeksu postępowania administracyjnego, ponieważ przepisy tego kodeksu odnoszą się do informacji publicznej tylko w ograniczonym zakresie. W art. 16 ust. 2 u.d.i.p. ustawodawca dokonał wyraźnego odesłania do przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego jedynie w odniesieniu do decyzji wydawanych w razie odmowy udzielenia informacji i umorzenia postępowania w przypadku określonym w art. 14 ust. 2 u.d.i.p. Nie dokonał takiego odesłania w stosunku do całego postępowania zmierzającego do udzielenia informacji, czyli dokonania czynności materialnotechnicznej. Jednocześnie NSA zwrócił uwagę, że sama ustawa o dostępie do informacji publicznej nie przewiduje wyczerpania środków zaskarżenia, o których mowa w § 2 art. 52 p.p.s.a.

⁴² Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 27 czerwca 2012 r., IV SA/Wr 154/12, LEX nr 1265484.

⁴³ Wyrok NSA z dnia 18 maja 2016 r., I OSK 620/15.

⁴⁴ I OSK 1382/07, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/02A9CF389F> (dostęp: 19.02.2024).

⁴⁵ II SAB/Wa 100/06, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/3E7CD0DC23> (dostęp: 19.02.2024).

⁴⁶ T.j. Dz.U. 2023, poz. 1634, 1705, 1860, dalej: p.p.s.a.

W sprawie zakończonej wyrokiem z dnia 27 czerwca 2007 r.⁴⁷ NSA analizował sytuację, w której podmiot zobowiązany do udzielenia informacji publicznej nie dysponował, na dzień złożenia wniosku, gotową informacją, a jej udostępnienie wymagało podjęcia dodatkowych czynności, świadczących o procesie jej przetworzenia. W takiej sytuacji żądana informacja ma charakter informacji przetworzonej, tj. takiej, która co do zasady wymaga dokonania stosownych analiz, obliczeń, zestawień statystycznych, połączonych z zaangażowaniem w ich pozyskanie określonych środków osobowych i finansowych.

Uzyskanie tego typu informacji, zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p., możliwe jest w zakresie, w jakim jest to szczególnie uzasadnione ze względu na interes publiczny. Interes publiczny istnieje wówczas, gdy uzyskanie określonych informacji mogłoby mieć znaczenie z punktu widzenia funkcjonowania państwa, np. w konsekwencji usprawniałoby działanie jego organów. W sytuacji braku interesu publicznego w danej sprawie organ zobowiązany do udzielenia informacji publicznej przetworzonej wydaje decyzję odmowną. Sąd zwrócił uwagę, że to podmioty zobowiązane do udostępnienia informacji publicznej muszą wykazać, że objęte wnioskiem żądanie dotyczy informacji publicznej o charakterze przetworzonym i mogą odmówić jej udostępnienia tylko wtedy, gdy wnioskodawca nie wykaże istnienia interesu publicznego. Zdaniem NSA dysponent informacji publicznej przetworzonej winien, stosownie do art. 14 ust. 2 u.d.i.p., powiadomić pisemnie wnioskodawcę o przyczynach braku możliwości udostępnienia żądanej informacji z uwagi na to, że ma ona charakter informacji publicznej przetworzonej i wskazać, że jej udostępnienie może nastąpić niezwłocznie po wykazaniu powodów, dla których spełnienie jego żądania będzie szczególnie istotne dla interesu publicznego. W przypadku, gdy wnioskodawca w terminie 14 dni nie ustosunkuje się do wezwania, zajdzie podstawa do wydania decyzji o umorzeniu postępowania o udostępnienie informacji (art. 16 ust. 1 u.d.i.p.). Natomiast gdy wnioskodawca, ustosunkowując się do wezwania, nie wykaże istnienia interesu publicznego, wtedy organ powinien wydać decyzję odmawiającą udzielenia żądanej informacji (art. 16 ust. 1 u.d.i.p.). Należy także zwrócić uwagę na wyrok z dnia 17 grudnia 2007 r.⁴⁸, w którym NSA wskazał, że w kwestii pobierania opłaty od informacji udostępnianych wnioskodawcom ustawa o dostępie do informacji publicznej nie odsyła do przepisów działu IX Kodeksu postępowania administracyjnego. Ustalenie wysokości opłaty za udostępnienie informacji publicznej w postaci kserokopii dokumentu następuje w drodze aktu (w formie aktu) stwierdzającego obowiązek poniesienia opłaty oraz ustalającego jej wysokość. Przyjęta

⁴⁷ II SA/Wa 112/07, <https://www.orzeczenia-nsa.pl/wyrok/ii-sa-wa-112-07/2dba50c.html> (dostęp: 19.02.2024).

⁴⁸ II SA/Wa 850/07, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/4CE2856B64> (dostęp: 19.02.2024).

nazwa tego aktu („zarządzenie”, „zawiadomienie”, „wezwanie”, „informacja”) nie ma znaczenia. Nie jest to jednak decyzja czy postanowienie, lecz akt z zakresu administracji publicznej, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Od aktów takich nie przysługuje zatem zażalenie, które przewiduje Kodeks postępowania administracyjnego w odniesieniu do postanowień ustalających koszty postępowania, lecz wezwanie do usunięcia naruszenia prawa. Po dokonaniu takiego wezwania i bezskutecznym upływie terminu przewidzianego do zajęcia stanowiska przez organ bądź też po odmowie uwzględnienia wystosowanego wezwania, przysługuje skarga do właściwego wojewódzkiego sądu administracyjnego. Równocześnie, co podkreśla się zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie, ustawodawca nie uzależnił udzielenia informacji publicznej od uiszczenia opłaty w wysokości odpowiadającej kosztom związanym ze wskazanym we wniosku sposobem jej udostępnienia. Oznacza to, że brak uiszczenia opłaty nie może stanowić podstawy ani do wydania decyzji o odmowie udzielenia informacji, ani do pozostawienia wniosku bez rozpoznania⁴⁹.

Podstawowym przepisem regulującym kwestię jawności obrad organów kolegialnych jest art. 61 ust. 2 Konstytucji RP, z którego wynika, że prawo do uzyskiwania informacji obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu. Poza regulacją konstytucyjną regulacje ustawowe w tym zakresie znalazły się w samorządowych ustawach ustrojowych dopiero na mocy ustawy nowelizującej z dnia 11 kwietnia 2002 r.⁵⁰. Zmiany te wprowadziły do ustaw samorządowych z dniem 30 maja 2001 r. odpowiednio jednobrzmiące w swojej treści artykuły, stanowiące *expressis verbis* o jawności działania organów danej jednostki samorządu. Zgodnie z tą regulacją jawność obejmuje w szczególności prawo obywateli do uzyskiwania informacji, wstępu na sesje organów uchwałodawczych i posiedzeń ich komisji oraz dostępu do dokumentów wynikających z wykonywania zadań publicznych. Tak określona i zdefiniowana jawność oznacza również dostęp do protokołów posiedzeń organów danej jednostki oraz protokołów posiedzeń komisji organu uchwałodawczego⁵¹. Funkcja komisji jest niezwykle istotna, gdyż to właśnie w trakcie jej obrad są ustalane stanowiska, przygotowywane ostateczne wersje dokumentów, które następnie będą poddane pod ocenę organu stanowiącego. Dlatego też jawność działania komisji jest równie istotna z punktu widzenia zasady jawności życia

⁴⁹ M. Jaśkowska, *Dostęp do informacji publicznych...*, s. 63.

⁵⁰ Ustawa z dnia 11 kwietnia 2001 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. 2001, nr 45, poz. 497).

⁵¹ P. Sitniewski, *Zasada jawności obrad organów stanowiących w praktyce jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2018, s. 130.

publicznego, jak jawność działania samej rady. Prawo wstępu na komisje organów stanowiących jest uregulowane w ustawie o dostępie do informacji publicznej oraz w każdej z samorządowych ustaw ustrojowych⁵².

Zakończenie

Praktyka działania organów jednostek samorządu terytorialnego w zakresie udostępniania informacji publicznej jest niezwykle bogata i już w dużej mierze ustabilizowana. Tylko zła wola osób wykonujących funkcje organów lub innych osób, które w sposób uprawniony reprezentują organ, może być powodem odmowy udostępnienia informacji takiej, która zgodnie z prawem powinna być udostępniona. Odmowa udostępnienia informacji może nastąpić tylko i wyłącznie w formie decyzji administracyjnej. Próba odmowy udostępnienia informacji publicznej bez zachowania formy decyzji administracyjnej będzie z punktu widzenia kontroli sprawowanej przez sądy administracyjne traktowana jako beczynność organu lub innego podmiotu zobowiązanego do udostępniania informacji.

W doktrynie podkreśla się, że w ustawie o dostępie do informacji publicznej nie określono granic korzystania z prawa do informacji. Nie ma przepisu, który statuowałby ograniczenia zarówno co do liczby, jak i co do jakości żądanych informacji. Wykazanie, że żądana informacja ma charakter informacji publicznej, uzasadnia obowiązek udzielania informacji każdemu podmiotowi, który się o to zwróci. Ten stan rzeczy powoduje, że w praktyce dochodzi często do nadużywania prawa do informacji do realizacji celów, które nie wynikają ani z Konstytucji RP, ani z ustawy o dostępie do informacji publicznych.

Nadużycie prawa dostępu do informacji publicznej będzie polegało na próbie korzystania z tej instytucji dla osiągnięcia celu innego niż dbałość o dobro publiczne, jakim jest prawo do przejrzystego państwa, jego struktur, przestrzeganie prawa przez podmioty życia publicznego, jawność administracji i innych organów. Z punktu widzenia funkcjonalnej wykładni prawa oznacza to, że prawo do informacji publicznej, a w szczególności procesowe instrumenty jej pozyskiwania, ma służyć uniwersalnemu dobru powszechnemu związanemu z funkcjonowaniem struktur państwowych i publicznych. Celem ustawy nie jest więc zaspokajanie indywidualnych potrzeb w postaci pozyskiwania informacji wprawdzie publicznych, lecz przeznaczonych dla celów handlowych, edukacyjnych, zawodowych. Takie informacje mogą być pozyskiwane na zasadach przyjętych dla danego rodzaju stosunków.

⁵² Idem, *Odmowa dostępu do informacji publicznej. Przestanki, granice, procedura*, Warszawa 2020, s. 34.

W orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się, że o ile w przypadku pozyskiwania informacji we własnym zakresie przez uprawniony podmiot organy władzy muszą jedynie biernie znosić tego typu działania, nie mając nawet obowiązku usuwania ewentualnych przeszkód, o tyle w przypadku żądania przez uprawnionego dostępu do informacji publicznej muszą mu ją przedstawić bądź umożliwić dostęp do dokumentów i posiedzeń. Jest rzeczą oczywistą, że maksymalnie szeroka interpretacja pojęcia dostępu do informacji mogłaby doprowadzić do całkowitego paraliżu funkcjonowania organów administracji publicznej, byłaby bowiem jednoznaczna z nałożeniem na nie obowiązku umożliwienia przeprowadzania osobistych, „prywatnych” działań kontrolnych przez właściwie nieograniczoną liczbę podmiotów. Prawo do uzyskania informacji nie może przeradzać się w kompetencję do przeprowadzania przez dowolną osobę czynności o charakterze nieomal procesowym⁵³.

Bibliografia

- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Kraków 2006.
- Gryszczyńska A. (red.), *Jawność i jej ograniczenia. Struktura tajemnic*, Warszawa 2016.
- Jabłoński M., *Wejście w życie ustawy o dostępie do informacji publicznych*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2002, nr 51.
- Jarzęcka-Siwik E., Wyporska-Frankiewicz J., *Ograniczenia prawa dostępu do informacji publicznej*, [w:] *Dostęp do informacji publicznej na wniosek w praktyce jednostek samorządu terytorialnego*, red. J. Wyporska-Frankiewicz, Warszawa 2019.
- Jaśkowska M., *Dostęp do informacji publicznych w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Toruń 2002.
- Jaśkowska M. (red.), *Jawność i jej ograniczenia. Znaczenie orzecznictwa*, Warszawa 2014.
- Miksa K., *Konstytucyjność ustawowego wyznaczenia zakresu pojęcia informacji publicznej*, [w:] *Prawo do informacji publicznej. Efektywność regulacji i perspektywy jej rozwoju*, red. M. Maciejewski, Warszawa 2014.
- Piskorz-Ryń A., *Dostęp do informacji publicznej – zasady konstrukcyjne ustawy*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2002, nr 4.
- Piskorz-Ryń A., *Jawność życia publicznego jako atrybut współczesnej administracji publicznej i prawa administracyjnego*, „Zeszyty Prawnicze” 2020, vol. 20(4), DOI: <https://doi.org/10.21697/zp.2020.20.4.15>.
- Ruszewski J., Sitniewski P., *Dostęp do informacji publicznej w pytaniach i odpowiedziach*, Białystok 2013.
- Sitniewski P., *Odmowa dostępu do informacji publicznej. Przestanki, granice, procedura*, Warszawa 2020.

⁵³ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 28 lutego 2008 r., II SA/Kr 1292/07, Legalis.

- Sitniewski P., *Zasada jawności obrad organów stanowiących w praktyce jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2018.
- Szpor G., *Prawo dostępu do informacji publicznej jako istotny czynnik rozwoju społeczeństwa informacyjnego*, „Rocznik Geomatyki” 2009, nr 6.
- Szpor G. (red.), *Jawność i jej ograniczenia. Idee i pojęcia*, Warszawa 2017.
- Szustakiewicz P. (red.), *Dostęp do informacji publicznej*, Warszawa 2019.
- Taczkowska-Olszewska J., Nowikowska M., *Prawo do informacji publicznej. Informacje niejawne. Ochrona danych osobowych*, Warszawa 2019.

Abstrakt: Artykuł zawiera analizę prawa w zakresie dostępu do informacji publicznej obywateli. Zagadnienie jest przedstawione, poczynając od kwestii najbardziej ogólnych, czyli regulacji międzynarodowych, by przejść do kwestii prawa krajowego w zakresie analizy konstytucyjnych ograniczeń prawa dostępu do informacji publicznej, a następnie do kwestii szczegółowych poświęconych zakresowi przedmiotowemu ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz praktyce jednostek samorządu terytorialnego w zakresie stosowania wyżej wymienionej ustawy w świetle orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych i Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Słowa kluczowe: informacja publiczna; prawo dostępu; orzecznictwo; jednostki samorządu terytorialnego

Abstract: The article contains an analysis of the law in the field of citizens' right to access public information. The issue is presented starting from the most general issues, such as international regulations. The author also discusses issues of national law in the field of analysis of constitutional restrictions on the right to access public information, as well as specific issues related to the material scope of the Act on Access to Public Information and to the practice of local government units in the application of this Act in the light of the jurisprudence of voivodeship administrative courts and the Supreme Administrative Court.

Keywords: public information; right to access; jurisprudence; local government units