

# USTAWA O DOSTĘPIE DO INFORMACJI PUBLICZNEJ

Komentarz

Irena Kamińska  
Mirosława Rozbicka-Ostrowska

---

---

KOMENTARZE PRAKTYCZNE

3. WYDANIE

---



Wolters Kluwer



# USTAWA O DOSTĘPIE DO INFORMACJI PUBLICZNEJ

Komentarz

Irena Kamińska  
Mirosława Rozbicka-Ostrowska

---

---

KOMENTARZE PRAKTYCZNE

3. WYDANIE

---

*Stan prawny na 1 listopada 2015 r.*

Wydawca  
*Izabella Matecka*

Redaktor prowadzący  
*Adam Choiński*

Opracowanie redakcyjne  
*Dagmara Wachna*

Łamanie  
*Andrzej Gudowski*

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

 **prawolubni**

SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ  
Więcej na [www.legalnakultura.pl](http://www.legalnakultura.pl)  
POLSKA IZBA KSIĄŻKI

© Copyright by  
Wolters Kluwer SA, 2016

ISBN: 978-83-264-9616-5

3. wydanie

Wydane przez:  
Wolters Kluwer SA

Dział Praw Autorskich  
01-208 Warszawa, ul. Przykopowa 33  
tel. 22 535 82 19  
e-mail: [ksiazki@wolterskluwer.pl](mailto:ksiazki@wolterskluwer.pl)  
[www.wolterskluwer.pl](http://www.wolterskluwer.pl)  
księgarnia internetowa [www.profinfo.pl](http://www.profinfo.pl)

# Spis treści

|                                                                                                                                                                                                   |            |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>Wykaz skrótów .....</b>                                                                                                                                                                        | <b>7</b>   |
| <b>Wprowadzenie.....</b>                                                                                                                                                                          | <b>11</b>  |
| <b>Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie<br/>do informacji publicznej .....</b>                                                                                                             | <b>15</b>  |
| Rozdział 1. Przepisy ogólne .....                                                                                                                                                                 | 17         |
| Rozdział 2. Dostęp do informacji publicznej .....                                                                                                                                                 | 127        |
| Rozdział 2a. Ponowne wykorzystywanie<br>informacji publicznej.....                                                                                                                                | 343        |
| Rozdział 3. Przepisy o zmianie przepisów obowiązujących,<br>przepisy przejściowe i końcowe .....                                                                                                  | 390        |
| <b>Aneks 1. Akty prawne .....</b>                                                                                                                                                                 | <b>395</b> |
| Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych<br>i Administracji z dnia 18 stycznia 2007 r.<br>w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej .....                                                       | 395        |
| Rozporządzenie (WE) Nr 1049/2001 Parlamentu<br>Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 2001 r.<br>w sprawie publicznego dostępu do dokumentów<br>Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji .....       | 402        |
| Dyrektywa 2003/98/WE Parlamentu Europejskiego<br>i Rady z dnia 17 listopada 2003 r. w sprawie<br>ponownego wykorzystywania informacji<br>sektora publicznego .....                                | 417        |
| Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/37/UE<br>z dnia 26 czerwca 2013 r. zmieniająca dyrektywę<br>2003/98/WE w sprawie ponownego wykorzystywania<br>informacji sektora publicznego ..... | 437        |

|                                                                                                                                                                   |            |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| Rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji<br>z dnia 17 stycznia 2012 r. w sprawie wzoru wniosku<br>o ponowne wykorzystywanie informacji publicznej ..... | 459        |
| <b>Aneks 2. Wzory przykładowych czynności<br/>i pism procesowych.....</b>                                                                                         | <b>463</b> |
| Wzór nr 1. Wniosek o udostępnienie informacji<br>publicznej .....                                                                                                 | 463        |
| Wzór nr 2. Zawiadomienie o tym, że adresat wniosku<br>nie jest podmiotem zobowiązanym<br>do udostępniania informacji .....                                        | 465        |
| Wzór nr 3. Zawiadomienie, że wnioskowana<br>informacja nie stanowi informacji publicznej.....                                                                     | 466        |
| Wzór nr 4. Zawiadomienie o nieposiadaniu żądanej<br>informacji publicznej .....                                                                                   | 467        |
| Wzór nr 5. Zawiadomienie wnioskodawcy o udostępnieniu<br>informacji w innym trybie i zasadach<br>dostępu do informacji publicznej .....                           | 468        |
| Wzór nr 6. Zawiadomienie o rozpatrzeniu wniosku<br>w terminie późniejszym .....                                                                                   | 469        |
| Wzór nr 7. Zawiadomienie o ustaleniu wysokości<br>opłaty za udostępnienie informacji publicznej .....                                                             | 470        |
| Wzór nr 8. Decyzja o umorzeniu postępowania<br>w sprawie udostępnienia informacji .....                                                                           | 472        |
| Wzór nr 9. Decyzja o odmowie udostępnienia informacji<br>publicznej ze względu na ochronę tajemnicy<br>przedsiębiorcy .....                                       | 474        |
| Wzór nr 10. Skarga do Wojewódzkiego Sądu<br>Administracyjnego na decyzję odmawiającą<br>udostępnienia informacji publicznej .....                                 | 479        |
| Wzór nr 11. Skarga do wojewódzkiego sądu<br>administracyjnego na bezczynność<br>w udostępnieniu informacji publicznej .....                                       | 482        |
| <b>Wykaz orzeczeń .....</b>                                                                                                                                       | <b>485</b> |
| <b>Bibliografia .....</b>                                                                                                                                         | <b>503</b> |

## Wykaz skrótów

|               |                                                                                                                                         |
|---------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| BIP           | – Biuletyn Informacji Publicznej                                                                                                        |
| Biul. SN      | – Biuletyn Sądu Najwyższego                                                                                                             |
| CBOSA         | – Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych                                                                                       |
| CRIP          | – centralne repozytorium informacji publicznych                                                                                         |
| Dz.Urz. UE/WE | – Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej / Wspólnot Europejskich                                                                           |
| EKPC          | – europejska Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 4 listopada 1950 r. (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.) |
| k.c.          | – ustawa z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r. poz. 121 ze zm.)                                           |
| k.k.          | – ustawa z 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. Nr 88, poz. 553 ze zm.)                                                              |
| k.k.w.        | – ustawa z 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy (Dz.U. Nr 90, poz. 557 ze zm.)                                                   |
| k.p.a.        | – ustawa z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r. poz. 267 ze zm.)                     |
| k.p.c.        | – ustawa z 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r. poz. 101 ze zm.)                           |
| k.p.k.        | – ustawa z 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. Nr 89, poz. 555 ze zm.)                                               |

|                |                                                                                                                                    |
|----------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Konstytucja RP | – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze sprost. i ze zm.)                           |
| KPP            | – „Kwartalnik Prawa Publicznego”                                                                                                   |
| KZS            | – „Krakowskie Zeszyty Sądowe”                                                                                                      |
| LEX            | – System Informacji Prawnej LEX                                                                                                    |
| MoP            | – „Monitor Prawniczy”                                                                                                              |
| M.P.           | – Monitor Polski                                                                                                                   |
| NSA            | – Naczelny Sąd Administracyjny                                                                                                     |
| NSA OZ         | – Naczelny Sąd Administracyjny Oddział Zamiejscowy                                                                                 |
| ord.pod.       | – ustawa z 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r. poz. 613 ze zm.)                                 |
| ONSA           | – Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego                                                                                   |
| ONSAiWSA       | – Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i Wojewódzkich Sądów Administracyjnych                                            |
| OSwSG          | – Orzecznictwo Sądów w Sprawach Gospodarczych                                                                                      |
| OSNKW          | – Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Karna i Wojskowa                                                                             |
| OSNwSK         | – Orzecznictwo Sądu Najwyższego w Sprawach Karnych                                                                                 |
| OSP            | – Orzecznictwo Sądów Polskich                                                                                                      |
| OTK            | – Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego                                                                                           |
| OTK-A          | – Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego; Zbiór Urzędowy, Seria A                                                                  |
| p.p.s.a.       | – ustawa z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz.U. z 2012 r. poz. 270 ze zm.) |
| PiP            | – „Państwo i Prawo”                                                                                                                |
| PPP            | – „Przegląd Prawa Publicznego”                                                                                                     |
| Prok. i Pr.    | – „Prokuratura i Prawo”                                                                                                            |
| Sam.Teryt.     | – „Samorząd Terytorialny”                                                                                                          |
| SN             | – Sąd Najwyższy                                                                                                                    |
| TFUE           | – Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana Dz.Urz. UE C 326 z 26.10.2012, s. 47, ze zm.)                  |
| TK             | – Trybunał Konstytucyjny                                                                                                           |

---

|                       |                                                                                                                                                     |
|-----------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| TUE                   | – Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana Dz.Urz. UE C 326 z 26.10.2012, s. 13, ze zm.)                                                  |
| u.d.i.p.              | – ustawa z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r. poz. 782 ze zm.)                                     |
| u.f.p. z 2009 r.      | – ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r. poz. 885 ze zm.)                                                |
| u.o.d.o.              | – ustawa z 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r. poz. 1182 ze zm.)                                           |
| u.o.i.n.              | – ustawa z 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz.U. Nr 182, poz. 1228 ze zm.)                                                     |
| u.o.i.n.<br>z 1999 r. | – ustawa z 22 stycznia 1999 r. o ochronie informacji niejawnych (tekst jedn. Dz.U. z 2005 r. Nr 196, poz. 1631 ze zm.)                              |
| u.s.g.                | – ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r. poz. 1515 ze zm.)                                                     |
| u.s.p.                | – ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r. poz. 1445 ze zm.)                                                |
| u.s.w.                | – ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r. poz. 1392 ze zm.)                                               |
| u.ś.o.z.              | – ustawa z 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r. poz. 581 ze zm.) |
| WSA                   | – Wojewódzki Sąd Administracyjny                                                                                                                    |
| ZNSA                  | – Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego                                                                                                     |



# Wprowadzenie

Problematyka dostępu do informacji znajdujących się w posiadaniu organów i instytucji państwowych od dawna budzi w Polsce duże zainteresowanie. Konstytucja RP w art. 61 zagwarantowała obywatelowi podmiotowe prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Podstawowe kanony prawa do informacji zostały więc określone już w samej Konstytucji RP. Jednakże ustawowa konkretyzacja prawa dostępu do informacji nastąpiła z chwilą wejścia do obrotu prawnego z dniem 1 stycznia 2002 r. ustawy z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, w której określono w sposób szczególny zarówno procedurę i formę prawną udzielania informacji publicznej oraz odmowy jej udzielenia, jak i organy zobowiązane w tym zakresie. Niestety, wspomniana ustawa nie jest tzw. ustawą-matką, czyli ustawą organiczną, regulującą zasady i wyjątki od niej. Wprost przeciwnie – wyraźnie stwierdza, że jej przepisy nie naruszają przepisów innych ustaw określających odmienne zasady i tryb dostępu do informacji będących informacjami publicznymi. Dostęp do informacji publicznych w polskim porządku prawnym regulowany jest różnymi aktami normatywnymi, przy czym regulacje dotyczące tajemnic prawnie chronionych zawarte są w ponad 250 aktach normatywnych. W związku z tym, mimo upływu ponad 14 lat od wejścia w życie ustawy o dostępie do informacji publicznej, zawarte w niej rozwiązania nadal budzą liczne kontrowersje i problemy interpretacyjne, wynikające głównie z faktu, że ustawa ta nie reguluje w sposób kompletny i wyczerpujący całości problematyki związanej z udostępnianiem informacji publicznej.

Nowelizacja wprowadzona ustawą z 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o dostępie do informacji publicznej i niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 204, poz. 1195) stanowiła wprawdzie długo oczekiwaną implementację dyrektywy 2003/98/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 17 listopada 2003 r. w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego – nie rozwiązała jednak istniejących problemów, a nawet dodała nowe. Kolejne nowelizacje ustawy miały charakter jedynie porządkujący i dostosowywały ją do zmieniających się przepisów. Pierwsza nowelizacja przeprowadzona została ustawą z 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 ze zm.) i dotyczyła art. 21 u.d.i.p.

Druga nowelizacja zmieniała treść art. 4 ust. 2 ustawy i wprowadzona została ustawą z 8 października 2004 r. o zmianie ustawy o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 240, poz. 2407).

Kolejna zmiana dotyczyła podmiotu upoważnionego do tworzenia strony głównej Biuletynu Informacji Publicznej (art. 9 u.d.i.p.) i zawarta została w ustawie z 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz.U. Nr 64, poz. 565 ze zm.).

Ustawą z 17 czerwca 2005 r. o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 132, poz. 1110) dodano do ustawy o dostępie do informacji publicznej art. 6 ust. 1 pkt. 3 lit. g i h oraz rozszerzono katalog informacji publicznej dotyczącej zasad funkcjonowania podmiotów wymienionych w art. 4 ust. 1.

Ustawą z 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz.U. Nr 182, poz. 1228 ze zm.) zmieniono art. 22 u.d.i.p. w celu dostosowania jej przepisów do nowej ustawy o ochronie informacji niejawnych, w której odstąpiono od podziału informacji niejawnych na tajemnicę państwową i służbową.

Nowelizacja wprowadzona ustawą z 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U Nr 204, poz. 1195 ze zm.) miała na celu implementację dyrektywy 2003/98/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 17 listopada 2003 r. w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego (Dz. Urz. UE L 345 z 31.12.2003, s. 90). Wprowadziła prawo ponownego wykorzystywania informacji i określiła sposób dostępu za pomocą Centralnego Repozytorium Informacji Publicznej. Ujednoliciła też procedurę odwoławczą, obejmując wszystkie sprawy kognicją sądu administracyjnego.

Na skutek wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 18 kwietnia 2012 r., K 23/11 (Dz.U. poz. 473) w dniu 30 kwietnia 2012 r. utraciły moc przepisy dotyczące ograniczenia prawa do informacji publicznej ze względu na ochronę ważnego interesu gospodarczego państwa.

W wyniku zmian organizacyjnych na szczeblu administracji rządowej ustawą z 13 lipca 2012 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 951) zmieniono art. 9a ust. 3 u.d.i.p.

Ustawa z 8 listopada 2013 r. o zmianie ustawy o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. poz. 1474) uzupełniła regulacje dotyczące prowadzenia Centralnego Repozytorium Informacji Publicznej oraz utworzyła Scentralizowany System Dostępu do Informacji Publicznej.

Ostatnia z nowelizacji wprowadzona została ustawą z 7 listopada 2014 r. o ułatwieniu działalności gospodarczej (Dz.U. poz. 1662). Uzupełniła zawarty w art. 6 ustawy przykładowy katalog informacji publicznych, dodając do niego treść orzeczeń sądów.

W ustawie o dostępie do informacji publicznej i w orzecznictwie sądów administracyjnych przyjęto szeroki dostęp do informacji publicznej. Pozwala to na umożliwienie obywatelom realnego udziału w życiu publicznym, sprzyja także przejrzystości działań władzy publicznej oraz osób wykonujących zadania publiczne. Przy stosowaniu przepisów

ustawy należy jednak pamiętać, że konstytucyjne prawo do informacji publicznej nie może w żadnym wypadku wywierać negatywnego wpływu na funkcjonowanie organów władzy publicznej i innych podmiotów wymienionych w art. 61 Konstytucji RP, ani też nie może stwarzać jakiegokolwiek formy nacisku na przejawy ich działalności. Trzeba też mieć na uwadze ograniczenia, o których mowa w art. 61 ust. 3 Konstytucji RP. Ich wprowadzenie podyktowane zostało koniecznością ochrony praw i wolności innych osób, ochrony porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa.

Przedkładając niniejsze opracowanie, staraliśmy się omówić problemy, które pojawiają się lub mogą powstać w trakcie stosowania komentowanej ustawy. Przy analizie poszczególnych zagadnień podjęliśmy próbę przedstawienia własnego punktu widzenia, opartego z jednej strony na dotychczasowej praktyce orzeczniczej w tego rodzaju sprawach, a z drugiej strony na doświadczeniu wynikającym z kierowania Wydziałami Informacji Sądowej w Wojewódzkich Sądach Administracyjnych w Warszawie i we Wrocławiu, w ramach których udostępniana jest informacja publiczna. Naszą intencją było pragmatyczne przedstawienie regulacji zawartych w ustawie. Z tego też względu w opracowaniu w sposób szczególny skupiliśmy się na zaprezentowaniu linii orzeczniczej w sądach administracyjnych, natomiast wyjątkowo odwoływałyśmy się do poglądów nauki i unikałyśmy formułowania uwag *de lege ferenda*. Opracowanie adresowane jest nie tylko do prawników praktyków, wyrażamy nadzieję, że okaże się użyteczne również dla podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji publicznej oraz osób korzystających z podmiotowego prawa do takiej informacji.

# Ustawa

z dnia 6 września 2001 r.

## o dostępie do informacji publicznej<sup>1</sup>

(tekst jedn. Dz.U. z 2014 r. poz. 782; zm.: Dz.U. z 2014 r. poz. 1662; z 2015 r. poz. 1240)

---

<sup>1</sup> Niniejsza ustawa wdraża dyrektywę 2003/98/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 listopada 2003 r. w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego (Dz.Urz. UE L 345 z 31.12.2003, s. 90).



# Rozdział 1

## Przepisy ogólne

**Art. 1.** 1. Każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną w rozumieniu ustawy i podlega udostępnieniu i ponownemu wykorzystywaniu na zasadach i w trybie określonych w niniejszej ustawie.

2. Przepisy ustawy nie naruszają przepisów innych ustaw określających odmienne zasady i tryb dostępu do informacji będących informacjami publicznymi, pod warunkiem że nie ograniczają obowiązków przekazywania informacji publicznej do centralnego repozytorium informacji publicznej, o którym mowa w art. 9b ust. 1, zwanym dalej „centralnym repozytorium”.

3. Przepisów ustawy w zakresie przekazywania informacji publicznej do centralnego repozytorium oraz jej udostępniania w tym repozytorium nie stosuje się do:

- 1) centralnej bazy danych ksiąg wieczystych, o której mowa w art. 36<sup>3</sup> ust. 1 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (Dz.U. z 2013 r. poz. 707, ze zm.);
- 2) Krajowego Rejestru Karnego, o którym mowa w art. 1 ustawy z dnia 24 maja 2000 r. o Krajowym Rejestrze Karnym (Dz.U. z 2012 r. poz. 654 i 1514);
- 3) Krajowego Rejestru Sądowego, o którym mowa w art. 1 ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym (Dz.U.

- z 2013 r. poz. 1203) oraz elektronicznego katalogu dokumentów spółek, o którym mowa w art. 4 ust. 2 pkt 1 tej ustawy;
- 4) rejestru zastawów, o którym mowa w art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 6 grudnia 1996 r. o zastawie rejestrowym i rejestrze zastawów (Dz.U. z 2009 r. Nr 67, poz. 569, Nr 69, poz. 595 i Nr 215, poz. 1663).

### **Definicja pojęcia „informacja publiczna”**

Prawo do informacji publicznej ma charakter fundamentalny, zyskało w tej sytuacji ochronę zarówno prawa międzynarodowego, jak i prawa krajowego.

1. Artykuł 6 ust. 2 TUE stanowi, że „Unia przystępuje do europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Przystąpienie do Konwencji nie ma wpływu na kompetencje Unii określone w Traktatach”. Prawo do informacji postrzegane jest jako jedno z podstawowych praw człowieka, ale postanowienia traktatowe realizujące tę zasadę znalazły się dopiero w Traktacie amsterdamskim podpisanym 2 października 1997 r. Artykuł 15 TFUE stanowi, że każdy obywatel Unii Europejskiej i każda osoba fizyczna lub prawna zamieszkała lub mająca swoją siedzibę w państwie członkowskim ma prawo dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji.

Wynikiem realizacji tego postanowienia jest rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1049/2001 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, s. 43). W preambule rozporządzenia stwierdzono, że przejrzystość pozwala obywatelom na bliższe uczestnictwo w procesie podejmowania decyzji i gwarantuje, że administracja jest bardziej skuteczna i odpowiedzialna względem obywateli w systemie demokratycznym. Przejrzystość przyczynia się do umacniania zasad demokracji i szacunku dla praw podstawowych określonych w art. 6 TUE oraz w Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Zasadniczo wszelkie dokumenty instytucji powinny być publicznie dostępne, w niektórych wypadkach jednak należy chronić interes prywatny i publiczny.

Rozporządzenie nie narusza istniejących praw dostępu do dokumentów dla państw członkowskich, władz sądowniczych czy instytucji prawodawczych. Równocześnie jednak w preambule wyjaśniono, że na podstawie zasady lojalnej współpracy, jaką rządzą się stosunki między instytucjami a państwami członkowskimi, państwa członkowskie powinny zadbać o to, aby nie utrudniać właściwego wprowadzania tego rozporządzenia, i powinny przestrzegać zasad bezpieczeństwa instytucji.

2. Artykuł 61 ust. 1 Konstytucji RP wiąże prawo do informacji publicznej z działalnością organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub mieniem Skarbu Państwa.

Ustawa o dostępie do informacji publicznej miała być ustawą ustrojową, której celem było skonkretyzowanie prawa obywatela do informacji publicznej, zapisanego w Konstytucji RP. Miała ona określać systemowo ramy prawne obowiązku informacyjnego oraz zasady dostępu do informacji publicznej (E. Jarzęcka-Siwik, *Dostęp do informacji publicznej – uwagi krytyczne*, „Kontrola Państwowa” 2002, nr 1, s. 24–25).

Komentowany przepis określa zakres przedmiotowy ustawy i pozornie definiuje pojęcie informacji publicznej, stanowiąc, że jest nią „każda informacja o sprawach publicznych”.

Definicja ta jest jednak bardzo ogólnikowa, w związku z czym wskazany wyżej przepis był wielokrotnie krytykowany, a jednym z podstawowych zarzutów było obarczenie go błędem *ignotum per ignotum*, tj. wyjaśnianie pojęcia nieznanego przez inne, również nieznanne.

Wątpliwości tych nie rozwiewa także treść art. 6 ustawy, który wymienia wiele rodzajów informacji publicznej. Zawarte w nim sformułowanie „w szczególności” wskazuje, że jest to wyliczenie przykładowe, a zamieszczony w tym przepisie katalog nie jest wyczerpujący.

W. Sokolewicz wskazuje na „[...] brak koherencji między ustawą i Konstytucją. W ustawie bowiem na plan pierwszy wysuwa się zdefiniowanie informacji publicznej poprzez kryterium przedmiotowe, w dodatku zdefiniowane nieprecyzyjnie, co prowadzi do wniosków odmiennych do tych, jakie przynosi wykładnia odpowiednich przepisów Konstytucji RP” (zob. W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 61 Konstytucji RP*, w: L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, t. IV, Warszawa 2005, s. 21).

Pogląd ten wydaje się słuszny – warto jednak wskazać, że konstytucyjny zapis zawarty w art. 61 określa nie tylko zakres podmiotowy, lecz także przedmiotowy pojęcia „informacja publiczna”. Przedmiotem informacji publicznej w przypadku organów władzy publicznej i osób pełniących funkcje publiczne jest ich działalność. Co do innych podmiotów wymienionych w tym przepisie – prawo uzyskiwania informacji dotyczy tylko ich działalności w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa.

Definicja ta jest bardzo szeroka i może budzić wątpliwości, dlatego przy interpretacji przepisu art. 1 ust. 1 konieczne jest posiłkowanie się zarówno sformułowaniami zawartymi w art. 61 Konstytucji RP, jak i interpretacją tego pojęcia w prawie wspólnotowym.

Konieczne jest także uwzględnianie treści art. 6 komentowanej ustawy, który zawiera wprawdzie tylko przykładowy katalog informacji mających walor informacji publicznej, wskazuje jednak kierunek, w którym zmierzały intencje ustawodawcy. Przepis ten wymienia najistotniejsze obszary tematyczne, które ze względu na swój charakter oraz wpływ na funkcjonowanie państwa i organów administracji publicznej wymagają szczególnego zapewnienia możliwie daleko idącej jawności i publicznego dostępu do informacji, które ich dotyczą (S. Szuster, *Komentarz do art. 6 u.d.i.p.*, LEX). Ustawa o dostępie do informacji publicznej, jak i samo prawo do takiej informacji ma służyć obywatelom do uzyskania wiedzy o działaniach organów władzy publicznej i osób wykonujących funkcje publiczne. Umożliwia to monitorowanie takich działań i ewentualną społeczną reakcję na powstające nieprawidłowości. Obywatele mają też

prawo do poznania mechanizmów podejmowania decyzji, które się do nich odnoszą, bo wiedza o otaczającej ich rzeczywistości jest niezbędna do prawidłowego funkcjonowania we współczesnym świecie.

Trzeba też w tym miejscu przywołać preambułę do Konstytucji RP, która jest pewną dyrektywą interpretacyjną służącą właściwej wykładni norm konstytucyjnych. Z preambuły tej wynika, że ustanowione w Konstytucji RP prawa podstawowe winny zagwarantować na zawsze prawa obywatelskie, a działaniu instytucji publicznych zapewnić rzetelność i sprawność. Interpretując zatem przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej, trzeba mieć na uwadze zawarte we wskazanej części ustawy ustrojowej przesłanie i pamiętać, że ustrojodawca na równi potraktował wartości, jakimi są ochrona praw obywatelskich, rzetelność działania instytucji publicznych służąca tej ochronie oraz sprawność instytucji publicznych gwarantująca sprawne funkcjonowanie państwa. Prawo do informacji publicznej jest przyrodzonym, niezbywalnym i niezależnym od woli państwa prawem człowieka. Jednakże prawo to ma też na celu ochronę prawowitości demokratycznego systemu prawnego i systemu demokratycznego w ogóle. Tylko sprawnie funkcjonujące państwo, którego organy wykonują przypisane im zadania, jest w stanie zagwarantować obywatelom bezpieczeństwo publiczne i ochronę należnych im praw. Maksymalnie szeroka interpretacja pojęcia dostępu do informacji publicznej mogłaby doprowadzić do częściowego lub całkowitego paraliżu funkcjonowania organów administracji publicznej (zob. wyrok WSA w Krakowie z 28 lutego 2008 r., II SA/Kr 1292/07, LEX nr 505369).

Konstruując zatem definicję pojęcia „informacja publiczna”, trzeba posłużyć się łącznie kryteriami określonymi w literaturze jako kryterium podmiotowe i przedmiotowe. Kryterium podmiotowe wskazuje podmioty, o których informacja może być uznana za informację publiczną. Krąg tych podmiotów określony został w art. 61 ust. 1 Konstytucji RP. Należą do nich organy władzy publicznej oraz osoby pełniące funkcje publiczne. Dotyczy to również organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób i jednostek organizacyjnych, ale tylko w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub mieniem Skarbu Państwa.

Definicja przedmiotowa związana jest z treścią art. 1 ust. 1 u.d.i.p. i zawartym w nim pojęciu sprawy publicznej. Tak więc nie każde działanie organu władzy publicznej będzie przedmiotem informacji publicznej, lecz tylko takie, które zawiera pewien dodatkowy element w postaci „sprawy publicznej”. Odnosi się zatem do funkcjonowania państwa i jego organów, dotyczącego interesów szerszej grupy obywateli lub gospodarowania mieniem publicznym. Posługiwanie się przy wykładni art. 1 ust. 1 u.d.i.p. 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 wniosku.

3. Jak już była mowa, zgodnie z art. 1 ust. 1 u.d.i.p. informacją publiczną jest każda informacja o sprawach publicznych. W języku polskim pojęcie „informacja” to „powiadomienie o czymś, zakomunikowanie czegoś; wiadomość, wskazówka, pouczenie” (*Uniwersalny słownik języka polskiego PWN*, red. S. Dubisz, Warszawa 2003).

Według T.R. Aleksandrowicza informacją jest każdy opis rzeczywistości – niezależnie od tego, czy jest on zgodny z prawdą, czy też nie. Przekazując informację, przekazujemy zatem opis jakiegoś stanu rzeczy lub procesu (T.R. Aleksandrowicz, *Komentarz do ustawy o dostępie do informacji publicznej*, Warszawa 2006, s. 95–96).

M. Maciejewski w opracowaniu *Prawo informacji – zagadnienia podstawowe* stwierdza, że informacja to utrwalony w dowolny sposób (także w pamięci człowieka) komunikat, wiedza, świadomość o jakimś fakcie (M. Maciejewski, *Prawo informacji – zagadnienia podstawowe*, w: W. Góralczyk jr. (red.), *Prawo informacji. Prawo do informacji*, Warszawa 2006, s. 29–44).

Wnioskiem o udzielenie informacji może być zatem objęte pytanie o określony stan istniejący na dzień udzielenia odpowiedzi. Wniosek taki nie może zmierzać do inicjowania działań ani dotyczyć przyszłych niesprecyzowanych zamierzeń.

Nie mają więc charakteru informacji publicznej wnioski w sprawie indywidualnej oraz polemiki z dokonanymi ustaleniami (zob. wyrok NSA z 12 lipca 2011 r., I OSK 610/11, LEX nr 898000).

Nie można też w tym trybie żądać interpretacji znanego stronie dokumentu. Natomiast informacją w rozumieniu ustawy jest informacja o charakterze archiwalnym, niezależnie od daty jej wytworzenia.

Informacją publiczną w takim rozumieniu nie będzie projekt uchwały organów spółdzielni mieszkaniowej. Wojewódzki Sąd Administracyjny w uzasadnieniu wyroku z 16 grudnia 2004 r., IV SA/Wr 241/04 (LEX nr 836583) wyjaśnił, że informacja tylko wtedy ma charakter informacji publicznej, jeżeli jest to informacja istniejąca i będąca w posiadaniu organu, od którego wnioskodawca żąda jej udostępnienia. Takich cech nie ma jednak projekt uchwały organu spółdzielni mieszkaniowej. Projekt uchwały do czasu jej uchwalenia nie jest bowiem aktem wiążącym kogokolwiek i nie wywiera żadnych skutków, ani prawnych, ani innych, w życiu publicznym. Nie można więc przyjąć, że projekt uchwały stanowi informację publiczną istniejącą i będącą w posiadaniu organu.

## Sprawa publiczna

4. Przy próbie definicji pojęcia „sprawa publiczna” nie można pominąć art. 61 ust. 1 Konstytucji RP, który prawo do informacji wiąże z działalnością organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Działalność organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych może być przedmiotem informacji publicznej w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa.

Sprawą publiczną jest zatem działalność zarówno organów władzy publicznej, jak i wskazanych wcześniej samorządów oraz osób i jednostek organizacyjnych w zakresie wykonywania zadań władzy publicznej oraz gospodarowania mieniem publicznym, czyli mieniem komunalnym lub mieniem Skarbu Państwa.

Należy wskazać, że już w trakcie prac nad ustawą o dostępie do informacji publicznej pojęcie „sprawa publiczna” było rozumiane jako „każde działanie władzy publicznej w zakresie zadań stawianych państwu dotyczących lub służących ogółowi albo mających na celu zadysponowanie majątkiem publicznym. Desygnatem jest więc tu publicznoprawny charakter działalności danego podmiotu” (*Uzasadnienie do projektu ustawy*, zob. K. Tracka, *Prawo do informacji w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2009, s. 138). W potocznym rozumieniu słowo „publiczny” oznacza „dotyczący ogółu, służący ogółowi ludzi, dostępny dla wszystkich, ogólny, społeczny, nieprywatny” (*Uniwersalny słownik języka polskiego*, D-Ś, red. S. Dubisz, Warszawa 2008, s. 843). M. Jabłoński trafnie uznał zatem, że z informacją publiczną nie mamy do czynienia wtedy, gdy dana informacja nie dotyczy sprawy publicznej, ale co do zasady obejmuje sprawy prywatne, niepubliczne, osobiste, intymne (dane osobowe, życie prywatne, rodzinne), a także informacje, które naruszałby godność, cześć (dobre imię), a więc dobra osobiste (M. Jabłoński, *Udostępnianie informacji w trybie wnioskowym*, Wrocław 2009, s. 151). Orzecznictwo sądów administracyjnych wielokrotnie definiowało pojęcie informacji publicznej, korzystając z kryterium przedmiotowego i rozróżniając działania organów władzy, które mają charakter sprawy publicznej, oraz te, które takiego charakteru nie posiadają. Tak więc nie wszystkie działania podmiotów wymienionych w art. 61 ust. 1 Konstytucji RP będą związane z powstaniem informacji publicznej. Jeżeli informacja dotyczy sfery prywatnej, niezwiązanej z działalnością państwa, nie podlega udostępnieniu, nawet jeżeli znajduje się w aktach sprawy prowadzonej przez organ. Konsekwencją przyjęcia takiego poglądu jest też uznanie, że część dokumentów służących jedynie potrzebom podmiotu zobowiązanego, pomimo że związana jest z jego działalnością, nie jest informacją publiczną i nie podlega ujawnieniu (dokumenty wewnętrzne).

Sprawą publiczną jest niewątpliwie sposób gospodarowania majątkiem publicznym, czyli majątkiem organów samorządu terytorialnego lub Skarbu Państwa. W orzecznictwie sądów administracyjnych utrwalił się pogląd, że gospodarowanie tymi zasobami powinno być poddane społecznej kontroli, czemu służy prawo do uzyskania informacji o sposobie ich wydatkowania.

Zgodnie z orzecnictwem sądów administracyjnych informacja może dotyczyć sprawy publicznej nie tylko wtedy, gdy została wytworzona przez wskazane wyżej podmioty, ale również wtedy, gdy odnosi się do nich w zakresie, o jakim była wcześniej mowa. Dlatego informacją publiczną jest też treść umów cywilnoprawnych, dotyczących majątku publicznego czy też zasad przeprowadzania przetargu na pozbycie się nieruchomości stanowiących własność gminy (zob. wyroki WSA w Poznaniu z 24 marca 2006 r., IV SA/Po 224/06, LEX nr 296485 oraz WSA w Warszawie z 16 listopada 2004 r., II SAB/Wa 238/04, „Rzeczpospolita” 2004, nr 273, s. C1, LEX nr 164677; wyrok NSA z 11 grudnia 2014 r., I OSK 213/14, LEX nr 1622184).

Należy w tej sytuacji zgodzić się z poglądem, że sprawami publicznymi nie są konkretne indywidualne sprawy danej osoby, zwłaszcza o charakterze prywatnym, lub podmiotu niebędącego władzą publiczną lub innym podmiotem wykonującym zadania publiczne, o jakich mowa w art. 4 ust. 1 u.d.i.p. (zob. wyrok NSA OZ w Katowicach z 25 czerwca 2002 r., II SA/Ka 655/02, niepubl.).

Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu wyroku z 25 marca 2003 r. (II SA 4059/02, LEX nr 78063) stwierdził, że informacją publiczną w rozumieniu ustawy będzie każda wiadomość wytworzona lub odnoszona do władz publicznych, a także wytworzona lub odnoszona do innych podmiotów wykonujących funkcje publiczne w zakresie wykonywania przez nie zadań władzy publicznej i gospodarowania mieniem komunalnym lub mieniem Skarbu Państwa.

Musi ona dotyczyć sfery istniejących już faktów, a nie niezmaterializowanych w jakiegokolwiek postaci zamierzeń podejmowania określonych działań, i może pochodzić od dowolnych podmiotów, jeżeli tylko dotyczy „sprawy publicznej” w rozumieniu art. 1 ust. 1 komentowanej ustawy.

Za informację publiczną uznaje się zatem m.in. treść wszelkiego rodzaju dokumentów odnoszących się do organu władzy publicznej lub podmiotu niebędącego organem administracji publicznej, lecz wykonującego zadania publiczne. Są nią zarówno dokumenty bezpośrednio przez

podmioty te wytworzone, jak i te, których używają one przy realizacji przewidzianych prawem zadań, nawet gdy nie pochodzą wprost od nich. Dokumenty te muszą jednak dotyczyć „sprawy publicznej” (zobacz uwagi do pojęcia „dokumenty wewnętrzne”).

Informacją publiczną będzie więc treść petycji studentów o odebranie nauczycielowi akademickiemu prawa wykonywania zawodu. Stosownie do treści art. 132 ust. 1 ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym (tekst jedn. Dz.U. z 2012 r. poz. 572 ze zm.) wszyscy nauczyciele akademicy podlegają okresowej ocenie, w szczególności w zakresie należytego wykonywania obowiązków, o których mowa w art. 111 ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym, według zaś art. 132 ust. 3 tej ustawy przy dokonywaniu oceny nauczyciela akademickiego dotyczącej wypełniania obowiązków dydaktycznych zasięga się opinii studentów. Petycja jest sposobem realizacji wskazanego powyżej celu, mieści się zatem w kategorii danych publicznych, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a u.d.i.p.: „wystąpienia, stanowiska, wnioski i opinie” (zob. wyrok NSA z 18 sierpnia 2010 r., I OSK 775/10, LEX nr 737508).

Informacją publiczną będzie też opinia sporządzona w celu oceny prawidłowości opracowanej dokumentacji projektowej dotyczącej budowy odcinka autostrady. Opinia ma wskazywać, czy zrealizowane w trybie zamówienia publicznego (a więc z funduszy publicznych) sporządzenie dokumentacji projektowej fragmentu autostrady zostało wykonane w sposób właściwy. Tym samym odnosi się ona do istniejącego już stanu rzeczy i do czynności dokonanych przez organ (zob. wyrok NSA z 8 czerwca 2011 r., I OSK 285/11, LEX nr 1082716).

Mapy stanowiące załączniki graficzne do studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego i będące jego integralną częścią są informacją publiczną. Zgodnie z art. 3 ust. 1 i art. 9 ust. 1 i 5 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r. poz. 199 ze zm.) studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy jest dokumentem urzędowym i stanowi wewnętrzny akt kreacji polityki przestrzennej w gminie przez radę gminy. Mapy będące załącznikami do studium

wykonane zostały na potrzeby realizacji określonego zadania publicznego i na zlecenie organu administracji publicznej. Ich udostępnienie nie stanowi rozporządzania prawami autorskimi, lecz jest realizacją prawa dostępu do informacji publicznej (zob. wyrok NSA z 30 sierpnia 2011 r., I OSK 1048/11, LEX nr 1068361).

Nie stanowią natomiast informacji publicznej opinie, nawet te opracowane na zlecenie organu administracji publicznej, jeżeli dotyczą nie faktów, lecz ewentualnych zamierzeń tego organu (zob. wyrok NSA z 16 czerwca 2009 r., I OSK 89/09, „Wspólnota” 2009, nr 37, s. 36, LEX nr 590773). Dokumenty dotyczące zamierzeń organu stanowią jednak informację publiczną, jeżeli odnoszą się do projektowania konkretnych aktów normatywnych, co wynika również z art. 6 ust. 1 lit. b u.d.i.p. (zob. wyrok NSA z 10 stycznia 2014 r., I OSK 2213/13, MoP 2014, nr 3, poz. 117).

W wyroku z 27 stycznia 2012 r., I OSK 2130/11 (LEX nr 1126276) Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że informacją publiczną są opinie ekspertów wykonane na zlecenie Kancelarii Prezydenta RP, dotyczące konkretnego projektu ustawy przesłanego Marszałkowi Sejmu celem wszczęcia postępowania legislacyjnego (zob. uwagi do art. 6). Natomiast orzeczenia wojewódzkiej komisji do spraw orzekania o zdarzeniach medycznych nie stanowią informacji publicznej w rozumieniu art. 1 ust. 1 ustawy.

Według art. 67i ust. 1 ustawy z 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta (tekst jedn. Dz.U. z 2012 r. poz. 159 ze zm.) celem postępowania przed wojewódzką komisją do spraw orzekania o zdarzeniach medycznych jest ustalenie, czy zdarzenie, którego następstwem była szkoda majątkowa lub niemajątkowa, stanowiło zdarzenie medyczne. W myśl zaś art. 67j ust. 1 tej ustawy wojewódzka komisja wydaje orzeczenie o zdarzeniu medycznym albo jego braku. Na mocy art. 67k ust. 1 ustawy o prawach pacjenta orzeczenie to wiąże ubezpieczyciela, który na mocy ust. 2 tego przepisu przedstawia podmiotowi składającemu wniosek propozycję odszkodowania i zadośćuczynienia.

Naczelny Sąd Administracyjny uznał w tej sytuacji, że regulacje dotyczące działań wojewódzkich komisji ds. orzekania o zdarzeniach me-

dycznych wskazują na to, iż materią ich postępowania nie jest żadna sprawa publiczna, lecz rozstrzygnięcie tego, czy konkretne zdarzenie dotyczące indywidualnie oznaczonej osoby (którego następstwem była szkoda majątkowa lub niemajątkowa) stanowiło „zdarzenie medyczne”, co ma z kolei przełożenie na możliwość i wysokość dochodzonego przez tę osobę odszkodowania lub zadośćuczynienia. Zatem sprawa rozstrzygana w orzeczeniu komisji ma charakter indywidualny i prywatny. Tak więc orzeczenie nie dotyczy sprawy publicznej i nie zawiera informacji publicznej (zob. wyrok NSA z 5 września 2014 r., I OSK 3062/13, LEX nr 1532470).

W orzecznictwie sądów administracyjnych pojawiły się też orzeczenia dotyczące korzystania ze służbowych telefonów komórkowych. Pytania kierowane w tej materii dotyczyły trzech kwestii: informacji o kosztach użytkowanego przez funkcjonariusza służbowego telefonu komórkowego, bilingów rozmów prowadzonych z takiego telefonu oraz udostępnienia numeru służbowego telefonu komórkowego funkcjonariusza publicznego.

Niewątpliwie należy uznać, że informacja o kosztach ponoszonych przez daną jednostkę w związku z używaniem przez pracowników służbowych telefonów komórkowych jest informacją publiczną, dotyczy bowiem majątku publicznego (zob. wyrok WSA we Wrocławiu z 13 czerwca 2013 r., IV SAB/Wr 51/13, LEX nr 1658377).

Informacją publiczną nie są natomiast bilingi jako szczegółowy wykaz rozmów prowadzonych z określonego numeru służbowego telefonu komórkowego. Wykazy takie, zawierające informację o zrealizowanych płatnych połączeniach, z podaniem dla każdego połączenia numeru wywoływanego, daty i godziny rozpoczęcia połączenia, czasu jego trwania oraz opłaty za połączenie, nie są informacją publiczną w rozumieniu art. 1 ust. 1 u.d.i.p., ponieważ dane te nie dotyczą spraw publicznych, w szczególności majątku Skarbu Państwa (wyroki: WSA w Poznaniu z 12 kwietnia 2012 r., IV SA/Po 123/12, LEX nr 1146104; WSA w Warszawie z 6 maja 2011 r., II SAB/Wa 345/10, LEX nr 994269 i II SAB 104/11, LEX nr 994263 oraz wyroki NSA z 19 grudnia 2011 r., I OSK 1629/11, LEX nr 1149206 i I OSK 1637/11, LEX nr 1149208).

Osobną kwestią jest udostępnianie numeru służbowego telefonu komórkowego funkcjonariusza publicznego. W orzecznictwie wojewódzkich sądów administracyjnych wyrażany był pogląd, niezwyfikowany przez Naczelny Sąd Administracyjny, że numer ten jest informacją publiczną, ponieważ wiąże się z wykonywaniem przez funkcjonariusza publicznego jego zadań, a sam służbowy telefon komórkowy stanowi majątek publiczny, nie ma zatem przeszkód do udostępnienia informacji o nim w pełnym zakresie (wyroki: WSA w Szczecinie z 9 sierpnia 2012 r., II SAB/Sz 28/12, „Gazeta Prawna” 2012, nr 177, s. 12, LEX nr 1220589; WSA we Wrocławiu z 10 kwietnia 2013 r., IV SAB/Wr 3/13, LEX nr 1711103; WSA w Warszawie z 9 lipca 2013 r., II SAB/Wa 186/13, LEX nr 1608283). Twierdzono też, że podanie informacji o numerze służbowego telefonu komórkowego wchodzi w zakres udzielania przez dany podmiot informacji publicznej dotyczącej sposobu i zakresu działania tego podmiotu. Poza tym numer służbowego telefonu komórkowego odnosi się do działania funkcjonariusza w sferze publicznej, nie podlega zatem ochronie ze względu na prawo do prywatności (wyroki: WSA w Warszawie z 18 kwietnia 2012 r., II SAB/Wa 22/12; WSA we Wrocławiu z 30 maja 2012 r., IV SAB/Wr 36/12, LEX nr 1220618).

Z poglądami tymi nie sposób się zgodzić.

Informacja o numerze służbowego telefonu komórkowego, który to numer jest zestawem określonych liczb, nie jest z pewnością jedną z informacji wymienionych w art. 6 ust. 2 i 3 u.d.i.p. Nie wiąże się z nią żaden zasób wiedzy o podmiotach zobowiązanych do udzielania informacji publicznej, ich strukturze organizacyjnej, sposobie działania czy też przyjmowania i załatwiania spraw. Informacje tego rodzaju, wymienione w art. 6 ust. 1 pkt 1–3, powinny być, zgodnie z art. 8 ust. 3 ustawy, udostępnione w Biuletynie Informacji Publicznej. Określony zestaw liczb nie zawiera informacji, o których mowa w wymienionym powyżej przepisie, nie ma więc obowiązku umieszczania go w BIP. Informacja o numerze telefonu nie jest też informacją o majątku publicznym. Elementem tego majątku jest sam aparat telefoniczny, a nie obsługujący go numer. Informacją o majątku będzie zatem informacja o cenie zakupu, marce i modelu aparatu telefonicznego, a nie przypisanym do

niego numerze. Prawdą jest, że telefon służbowy przeznaczony jest do wykonywania zadań publicznych przez funkcjonariusza publicznego. Z pewnością jednak nie służy on do swobodnego i nieograniczonego komunikowania się obywateli z każdym, dowolnie wybranym funkcjonariuszem publicznym. Każdy organ władzy publicznej ma ustalone i podane do publicznej wiadomości sposoby i tryby przyjmowania interesantów, załatwiania wniosków, skarg i spraw obywateli. Funkcjonariusze upoważnieni do załatwiania takich spraw przyjmują interesantów i reprezentują w danej kwestii stanowisko organu. Umożliwienie np. każdemu, kto jest stroną postępowania, komunikowania się z funkcjonariuszem prowadzącym jego sprawę, stwarzałoby chaos komunikacyjny, rodziłoby pokusę wpływania na rozstrzygnięcie w danej sprawie, mogłoby rodzić podejrzenia o naruszenie zasady bezstronności. Nie służyłoby „załatwieniu sprawy”, bo to odbywa się przy pomocy określonych procedur, w których możliwość telefonicznego komunikowania się strony, uczestnika postępowania z konkretnym funkcjonariuszem publicznym nie została przewidziana.

Nie można w tej sytuacji uznać zestawu liczb, jakim jest numer służbowego telefonu komórkowego, za informację publiczną (zob. wyrok NSA z 28 sierpnia 2015 r. I OSK 1700/14 i z 14 października 2015 r., I OSK 2056/14, CBOSA).

## **Dokumenty wewnętrzne i dokumenty prywatne**

5. Ustawa o dostępie do informacji publicznej nie zawiera ograniczeń prawa do informacji, mających na celu ochronę integralności procesu decyzyjnego przed zakłóceniami, które mogą spowodować utrudnienie jego przebiegu. W doktrynie wyrażono pogląd, że od dokumentów urzędowych odróżnić należy tzw. dokument wewnętrzny, tj. taki dokument, który został wytworzony w zakresie działania danego podmiotu i wyraża opinię w sprawach szczegółowych, poglądy przedstawione w toku narad albo dyskusji, a także porady udzielane w ramach konsultacji. Dokumenty takie nie podlegają udostępnieniu, o ile nie zostały włączone do akt sprawy albo nie zostały wyekspediowane do innego podmiotu. Tym „innym podmiotem” nie jest przy tym komórka organizacyjna podmio-

tu zobowiązanego do udostępniania informacji (zob. E. Jarzęcka-Siwik, *Dostęp do informacji publicznej...*, s. 29).

W orzecznictwie sądów administracyjnych uznano, że organy władzy publicznej powinny móc podejmować decyzję dopiero po zebraniu zasobu niezbędnych informacji, uzgodnieniu stanowisk i przeanalizowaniu kilku możliwych wariantów danego rozstrzygnięcia.

Dlatego od dokumentów urzędowych w rozumieniu art. 6 ust. 2 u.d.i.p. należy odróżnić „dokumenty wewnętrzne”, służące wprowadzeniu realizacji jakiegoś zadania publicznego, ale nieprzesądzające o kierunkach działania organu. Dokumenty takie służą wymianie informacji, zgromadzeniu niezbędnych materiałów, uzgadnianiu poglądów i stanowisk. Mogą mieć dowolną formę, nie są wiążące co do sposobu załatwienia sprawy, nie są w związku z tym wyrazem stanowiska organu, nie stanowią więc informacji publicznej (tak w wyroku NSA z 21 czerwca 2012 r., I OSK 666/12, LEX nr 1264898; podobnie w wyrokach NSA z 14 września 2012 r., I OSK 1203/12, LEX nr 1242950 oraz z 17 października 2013 r., I OSK 1105/13, LEX nr 1556928).

Do takich dokumentów należy wewnętrzna korespondencja podmiotów wymienionych w art. 4, która ma charakter roboczy i odnosi się do spraw organizacyjnych i porządkowych (zob. wyroki NSA z 15 lipca 2010 r., I OSK 707/10, LEX nr 672928 i z 17 października 2013 r., I OSK 1105/13). W wyroku NSA z 18 sierpnia 2010 r., I OSK 851/10 (LEX nr 737513) podkreślono, że dokument wewnętrzny, który służy wyłącznie usprawnianiu działalności danego podmiotu, ochronie jego prawnie usprawiedliwionych interesów czy też ma zapobiegać sprzecznym z przepisami prawa działaniom innych osób, a ujawnienie treści którego mogłoby to zapobieganie czynić nieskutecznym, nie musi być ujawniony w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej. Dokumentami wewnętrznymi, a więc niemającymi charakteru informacji publicznej, są też:

- korespondencja mailowa osoby wykonującej zadania publiczne ze współpracownikami, nawet jeżeli w jakiejś części dotyczy wykonywanych przez tę osobę zadań publicznych (wyroki NSA z 21 czerw-

- ca 2012 r., I OSK 666/12, z 14 września 2012 r., I OSK 1203/12 i z 25 marca 2014 r., I OSK 2320/13, LEX nr 1487793);
- treść wystąpienia Dyrektora Generalnego Ministerstwa Finansów do wiceministra o przeprowadzenie rozmowy dyscyplinującej z Dyrektorem Departamentu Administracji Podatkowej w zakresie dotyczącym jego działań (wyrok NSA z 5 marca 2013 r., I OSK 2888/12, LEX nr 1341839);
  - pismo Dyrektora Dystrybucji w przedsiębiorstwie energetycznym skierowane do podległych mu pracowników, dotyczące zapobiegania nielegalnemu pobieraniu energii elektrycznej (wyrok NSA z 18 sierpnia 2010 r., I OSK 851/10);
  - pisemne wyjaśnienia złożone przez pracowników organu, które mają charakter porządkowy i dotyczą sposobu wykonywania obowiązków służbowych (wyrok NSA z 17 października 2013 r., I OSK 1105/13);
  - opinie prawne i ekspertyzy będące podstawą podjęcia przez Prezydenta RP decyzji o podpisaniu ustawy o OFE – jeżeli nie dotyczą konkretnego aktu będącego już przedmiotem toczącego się procesu legislacyjnego. Dokumenty takie są dokumentami wewnętrznymi, służącymi gromadzeniu informacji, które w przyszłości mogą zostać wykorzystane w procesie decyzyjnym. Mają charakter poznawczy i nie odnoszą się wprost do przyszłych działań i zamierzeń podmiotu zobowiązanego, mają jedynie poszerzyć zakres wiedzy i informacji posiadanych przez ten podmiot (wyroki NSA z 29 lutego 2012 r., I OSK 2196/11, LEX nr 1145090 i z 21 listopada 2013 r., I OSK 118/14, LEX nr 1463417);
  - materiały szkoleniowe i informacyjne wykorzystywane przez konsultantów Krajowej Informacji Podatkowej. Służą one wyłącznie celom wewnętrznym, tj. realizacji procesu edukacyjnego pracowników infolinii i mają wspomagać tych pracowników przy odpowiedziach na pytania podatników (wyrok NSA z 4 lutego 2015 r., I OSK 502/14, LEX nr 1723894);
  - terminarz spotkań ministra. Jest to przedmiot służący realizacji zadań publicznych, ale ma charakter przedmiotu biurowego, jest dokumentem wewnętrznym (wyrok NSA z 13 czerwca 2014 r., I OSK 2914/13, LEX nr 1518046);

- karty drogowe znajdujące się w posiadaniu organu. Stanowią one dokumenty o charakterze wewnętrznym, dotyczą wyłącznie kwestii organizacji pracy w zakresie rozliczania czasu pracy pracowników uprawnionych do używania pojazdów służbowych przy wykonywaniu obowiązków pracowniczych związanych z wyjazdami służbowymi i delegowaniem do pracy poza siedzibę urzędu. Są więc podstawą do powierzenia pracownikowi samochodu służbowego i mogą mieć znaczenie w sprawie odpowiedzialności materialnej pracownika za powierzone mienie. Mają walor wyłącznie organizacyjny i porządkowy, są narzędziem pracy pracodawcy w zakresie kierowania wykonywania pracy przez pracownika, ściśle skorelowanym z poleceniem służbowym (zob. wyrok NSA z 21 sierpnia 2013 r., I OSK 681/13, LEX nr 1609599).

Orzecznictwo sądów administracyjnych dotyczące dokumentu wewnętrznego zaakceptował Trybunał Konstytucyjny, który w wyroku z 13 listopada 2013 r., P 25/12 (Dz.U. poz. 1435, OTK-A 2013, nr 8, poz. 122) stwierdził, że „z szerokiego zakresu przedmiotowego informacji publicznej wyłączeniu podlegają jednak treści zawarte w dokumentach wewnętrznych, rozumiane jako informacje o charakterze roboczym (zapiski, notatki), które zostały utrwalone w formie tradycyjnej lub elektronicznej i stanowią pewien proces myślowy, proces rozważań, etap wypracowywania finalnej koncepcji”.

Informacją publiczną nie są również dokumenty prywatne, nawet jeśli znajdują się w posiadaniu podmiotu zobowiązanego do udzielania informacji publicznej i w jakimś stopniu dotyczą „sprawy publicznej” w rozumieniu art. 1 ust. 1, bo w związku z nią zostały zgromadzone (zob. wyrok NSA z 11 maja 2006 r., II OSK 812/05, LEX nr 236465 i wyrok NSA z 11 maja 2011 r., I OSK 189/11, LEX nr 1080971) – zob. uwagi do art. 6 pkt 35.

Stosownie do treści art. 245 k.p.c. dokument prywatny stanowi dowód tego, że osoba, która go podpisała, złożyła oświadczenie zawarte w dokumencie. Dokument taki różni się od dokumentu urzędowego tym, że nie pochodzi od organu państwowego i niczego w sposób urzędowy nie zaświadcza.

Wątpliwość, czy dokument prywatny złożony podmiotowi zobowiązanemu zgodnie z art. 4 u.d.i.p. do udzielania informacji publicznej, związany z realizowanym przez ten podmiot zadaniem publicznym może być informacją publiczną, powstała m.in. na gruncie art. 28 ust. 8 ustawy z 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r. poz. 1649 ze zm.).

Przepis ten stanowi, że wszelkie dokumenty przedstawiane przez wnioskodawców, oceniane w trakcie trwania konkursu lub danej tury konkursu, do czasu zawarcia umów o dofinansowanie lub zakończenia danej tury konkursu w przypadku konkursu otwartego nie stanowią informacji publicznej w rozumieniu ustawy z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej.

Rozumując *a contrario*, należałoby uznać, że wskazane w tym przepisie dokumenty po zawarciu umów o dofinansowanie w przypadku konkursu zamkniętego i zakończeniu danej tury konkursu w przypadku konkursu otwartego stanowią informację publiczną, pomimo że są to dokumenty prywatne.

Treść wskazanej wcześniej normy nie wyjaśnia również, czy dotyczy ona wszystkich wniosków, które aplikowały w danym konkursie, czy też jedynie tych, które zostały zakwalifikowane do przyznania pomocy finansowej na realizację wskazanych w tych wnioskach projektów.

Uważamy, że zarówno proces podziału środków publicznych, jak i ich wydatkowania powinien, w rozsądnych granicach, pozostawać pod kontrolą społeczną. Dlatego można uznać, że wnioski i załączone do nich dokumenty, co do których postępowanie zostało zakończone przyznaniem pomocy finansowej po zawarciu umów o dofinansowanie w przypadku konkursu zamkniętego i zakończenia danej tury konkursu w przypadku konkursu otwartego, zawierają informację publiczną, dotycząc bowiem „sprawy publicznej”, jaką jest gospodarowanie mieniem publicznym i udzielanie pomocy indywidualnym podmiotom przez dysponowanie tym mieniem.

Nie ma przy tym żadnego powodu, aby uznawać, że informację publiczną zawierają również te dokumenty, które nie zostały ocenione pozytywnie. Wniosek o dofinansowanie i załączone do niego dokumenty w przypadku odmowy dofinansowania są wyłącznie dokumentami prywatnymi i zanika ich związek ze „sprawą publiczną”, jaką jest podział środków publicznych między indywidualne podmioty. Natomiast dokumentacja dotycząca beneficjentów umów o dofinansowanie podlega udostępnieniu w oparciu o art. 28 ust. 8 wyłącznie wtedy gdy jest informacją publiczną w rozumieniu art. 1 ust. 1 ustawy. Każdy załącznik do wniosku o dofinansowanie czy też sam wniosek nie nabierają bez względu na ich treść waloru informacji publicznej tylko dlatego, że zostały złożone z okazji ubiegania się o fundusze publiczne. Wnioski i załączone do nich dokumenty są dokumentami prywatnymi, a ustawa o dostępie do informacji publicznej obejmuje dostęp do informacji publicznej. Nie zapewnia jednak publicznego dostępu do wszelkich informacji (zob. wyrok NSA z 7 sierpnia 2014 r., I OSK 2799/13, „Gazeta Prawna” 2014, nr 153, s. 9). Nie przemawia za odmiennym rozumieniem art. 28 ust. 8 ustawy o zasadach polityki rozwoju także argument, że opinia publiczna powinna mieć możliwość porównania projektów zawartych we wnioskach uwzględnionych i odrzuconych, aby właściwie ocenić prawidłowość przydzielania pomocy finansowej. Przy liczbie osób starających się o pomoc finansową i liczbie składanych przez nie dokumentów kontrola społeczna byłaby i tak iluzoryczna, mogłaby ponadto służyć nadużywaniu prawa do informacji publicznej przez tworzenie banku pomysłów biznesowych pochodzących od osób starających się o przyznanie pomocy finansowej.

Poza tym ustawodawca określił tryb odwoławczy oraz kontrolę sądową w przypadku negatywnej oceny wniosku (art. 30b–30e ustawy o zasadach polityki rozwoju), co należy chroni interesy tych wnioskodawców, których wnioski nie zostały uwzględnione. Potrzebę ochrony interesów osób ubiegających się o przyznanie pomocy przewidział ustawodawca, stanowiąc w art. 6f ustawy z 9 listopada 2000 r. o utworzeniu Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r. poz. 1804 ze zm.), że dane ich dotyczące, w tym dane zawarte w składanych przez nie wnioskach o udzielenie pomocy finansowej,

w szczególności dotyczące opisu, koncepcji projektu, planowanych lub osiągniętych wskaźników lub rezultatów, potencjału finansowego i organizacyjnego, w tym zaplecza technicznego wnioskodawcy, niepodlegające, na podstawie odrębnych przepisów, ujawnieniu w odpowiednich rejestrach, ewidencjach lub wykazach, mogą być przez Agencję udostępniane wyłącznie na wniosek organów administracji publicznej oraz organów ochrony prawnej na podstawie odrębnych przepisów albo podmiotom, którym Agencja powierzyła lub zleciła realizację zadań, w zakresie niezbędnym do realizacji tych zadań.

Jednak pomocy finansowej udziela poza Agencją Rozwoju Przedsiębiorczości wiele innych podmiotów i brak w tym zakresie tak wyraźnych uregulowań.

Rozróżniając zatem obowiązek udostępnienia nośnika przy dokumencie urzędowym i brak tego obowiązku przy dokumencie prywatnym, trzeba uznać, że osoba żądająca udostępnienia informacji publicznej, w przypadku wniosku ocenionego pozytywnie, nie może domagać się treści i postaci dokumentu prywatnego, jakim jest wniosek o przyznanie dofinansowania i załączone do niego dokumenty. Może domagać się zawartej w nich informacji publicznej, musi wobec tego sprecyzować żądanie wniosku, a informacja może być udostępniona po uwzględnieniu ograniczeń przewidzianych w art. 5 u.d.i.p.

Wnioskodawcy zwracający się o udzielenie pomocy finansowej na realizację swoich projektów do wniosków o udzielenie tej pomocy załączają dokumenty dotyczące metodyki, opisu i koncepcji projektu, planowanych rezultatów, potencjału organizacyjnego i finansowego. Są to dokumenty autorskie, często zawierające nowatorskie pomysły, a ich publiczne ujawnienie mogłoby zagrozić powodzeniu planowanego przedsięwzięcia. Dlatego, szanując prawo do uzyskania informacji publicznej, należy również uwzględnić prawa podmiotów starających się o przyznanie pomocy finansowej i, jak w każdej sprawie, wyważyć interes publiczny i prywatny.

W wyroku z 9 czerwca 2011 r., I OSK 431/11 (LEX nr 990250) Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że zwrot zawarty w art. 28 ust. 8

ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju „wszelkie dokumenty przedstawiane przez wnioskodawców” powinien być interpretowany w ramach art. 6 u.d.i.p., a to oznacza, że udostępnieniu w tym trybie podlegać będą jedynie dokumenty urzędowe mające walor informacji publicznej, a nie dokumenty prywatne.

Z twierdzeniem tym można się zgodzić wyłącznie co do udostępniania zarówno formy, jak i postaci dokumentów prywatnych. Po pierwsze, trzeba pamiętać, że katalog informacji podlegających udostępnieniu wymieniony w art. 6 u.d.i.p. ma charakter przykładowy i nie jest kompletny. Po drugie, z tego że dokument prywatny w postaci nośnika, na którym został sporządzony, musi nie podlegać udostępnieniu, nie zawsze wynika, że z zakresu działania przepisów ustawy mają być wyłączone zawarte w nim informacje dotyczące sprawy publicznej. W orzecznictwie sądów administracyjnych utrwalił się pogląd, że źródłem informacji publicznej mogą być nie tylko dokumenty urzędowe, o których mowa w art. 6 ust. 2 u.d.i.p., ale również dokumenty prywatne, o ile tylko dotyczą „sprawy publicznej” w rozumieniu art. 1 ust. 1 u.d.i.p.

Środki przekazane na dofinansowanie projektów realizowanych w ramach ustawy o zasadach polityki rozwoju są środkami publicznymi, a sposób ich podziału i kontrola ich wydatkowania są niewątpliwie „sprawą publiczną” w rozumieniu przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Podobny pogląd przedstawili R. Poździk i K. Brysiewicz. Wskazali oni, że ustawodawca, uwzględniając to, że środki te mają charakter środków publicznych, zamieścił w ustawie o finansach publicznych stosowną regulację określającą sposób ich zwrotu oraz umożliwił sprawowanie kontroli nad ich wykorzystaniem i stosowanie sankcji w przypadku nadużyć przy ich wykorzystaniu (R. Poździk, K. Brysiewicz, *Droga sądowa w sprawach związanych z dofinansowaniem projektów z funduszy strukturalnych i funduszu spójności*, „Przegląd Sądowy” 2011, nr 4, s. 36–52).

Przyjmując ponadto założenie, że ustawodawca, tworząc określoną normę prawną, zachowuje się w sposób racjonalny, trzeba uznać, że art. 28

ust. 8 ustawy o zasadach polityki rozwoju ma sens tylko przy założeniu, że dokumenty w nim wymienione, zaopiniowane pozytywnie, po zawarciu umowy o dofinansowanie lub po zakończeniu danej tury konkursu otwartego stanowią informację publiczną, co jednak nie oznacza, że powinny być udostępniane w formie, w jakiej zostały złożone, i pozbawione ochrony przewidzianej w art. 5 u.d.i.p.

Za takim rozumieniem dokumentów dotyczących funduszy publicznych opowiedział się Naczelny Sąd Administracyjny m.in. w wyrokach z 5 września 2011 r., I OSK 1167/11 (LEX nr 1131473) i z 1 grudnia 2011 r., I OSK 1516/11 (LEX nr 1133463).

W uzasadnieniach tych wyroków wskazano, że żądane przez skarżącego protokoły pokontrolne dotyczące wydatkowania funduszy przyznanych w ramach dofinansowania określonych projektów dotyczą środków publicznych i bez znaczenia jest, że jednym z etapów przyznania dofinansowania jest umowa cywilnoprawna. Przekazane w drodze umowy cywilnej środki na dofinansowanie nie tracą przez to swojego publicznego charakteru. Trzeba jednak dodać, że orzecznictwo w tym zakresie nie jest jednolite. Odmienny pogląd został wyrażony w wyroku NSA z 18 lutego 2015 r., I OSK 752/14 (CBOSA) – zob. uwagi do art. 6 pkt 26.

### **Nośnik informacji publicznej**

6. Od samego pojęcia informacji należy odróżnić pojęcie nośników informacji, na których została ona utrwalona, i które mogą mieć np. postać dokumentu czy też zapisu elektronicznego. Nośnikiem informacji może być również człowiek, jeżeli mimo braku jakiegokolwiek utrwalenia informacja krąży dzięki ustnym przekazom jednej lub kilku osób.

Adresat wniosku, zgodnie z przepisami komentowanej ustawy i w zależności od ich brzmienia, jest zobowiązany do udostępnienia informacji, ale nie zawsze na zawierającym ją nośniku.

I tak, zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 4 udostępnieniu podlega informacja publiczna o danych publicznych, w tym treść i postać wymienionych w tym

przepisie dokumentów urzędowych. Skoro udostępnieniu ma podlegać „treść i postać”, w jakiej utrwalona została informacja publiczna, należy przyjąć, że udostępnieniu podlega sam dokument urzędowy lub jego kserokopia, po uprzednim podjęciu działań uniemożliwiających zapoznanie się z danymi chronionymi prawem (np. danymi osobowymi).

W przypadku wniosku o udostępnienie dokumentu urzędowego w postaci kserokopii nie wystarczy zatem poinformowanie wnioskodawcy o jego treści. Wnioskodawca domagał się bowiem informacji publicznej o treści i postaci dokumentu urzędowego, do czego ma prawo zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a. Informacja taka może być udostępniona po uwzględnieniu ograniczeń, o których mowa w art. 5, a dokument tak spreparowany traci charakter indywidualny, będąc równocześnie ważną informacją o sposobie działania podmiotu zobowiązanego oraz treści i formie podejmowanych przez niego rozstrzygnięć.

Inaczej trzeba potraktować żądanie wniosku dotyczące dokumentu prywatnego, nawet jeżeli jest on nośnikiem informacji publicznej. Wnioskodawca nie ma bowiem prawa, wynikającego z art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a, do żądania zachowania określonej treści i postaci tego dokumentu, może natomiast domagać się zawartej w nim informacji, jeżeli jest to informacja publiczna.

Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu wyroku z 2 czerwca 2011 r., I OSK 281/11 (LEX nr 990241) wskazał, że organ nie jest zobowiązany do udostępnienia nośnika informacji w postaci kserokopii skarg na działalność Rady Miasta. Skarga zawiera bowiem dane osobowe jej autora, które podlegają ochronie zarówno w świetle ustawy o ochronie danych osobowych, jak i w kontekście art. 225 § 1 k.p.a. Ponadto elementem identyfikacyjnym autora w przypadku skarg pisanych ręcznie może być charakter pisma. Organ jest w tej sytuacji zobowiązany do udzielenia informacji publicznej, ale nie zawsze na nośniku, który ją zawiera.

## **Ponowne wykorzystanie informacji publicznej**

7. Zmiana ustawy o dostępie do informacji publicznej wprowadzona nowelą z 16 września 2011 r. miała na celu implementację dyrektywy 2003/98/WE Rady i Parlamentu Europejskiego z 17 listopada 2003 r. Wprowadziła do art. 1 ust. 1 ustawy prawo ponownego wykorzystywania informacji publicznej.

Norma ta zawiera zatem dwa funkcjonujące obok siebie pojęcia, które, jak się wydaje, nie mogą być tożsame, jednak odczytanie ich znaczenia rodzi trudności interpretacyjne.

Podmioty wykonujące zadania publiczne tworzą i gromadzą informacje publiczne w celu realizacji tych zadań. Pierwotnym celem wykorzystywania informacji publicznych jest zatem cel publiczny, czyli realizacja zadań publicznych przekazanych ustawą.

Artykuł 2 pkt 4 wspomnianej wcześniej dyrektywy definiował „ponowne wykorzystywanie” informacji jako „wykorzystywanie przez osoby fizyczne lub prawne dokumentów będących w posiadaniu organów sektora publicznego, do celów komercyjnych lub niekomercyjnych innych niż ich pierwotne przeznaczenie w ramach zadań publicznych, dla których te dokumenty zostały wyprodukowane”.

W poprzednim brzmieniu ustawy o dostępie do informacji publicznej pojęcie udostępniania traktowane było również jako „ponowne wykorzystanie informacji”, a więc możliwość posługiwania się nią i jej rozpowszechniania. Prawo rozpowszechniania informacji wynika zresztą z art. 54 ust. 1 Konstytucji RP, stanowiącego, że każdemu zapewnia się wolność wyrażania poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji.

M. Jaśkowska wskazuje, że „przyjęcie w art. 23a ustawy [o dostępie do informacji publicznej – przyp. red.] definicji z art. 2 pkt 4 dyrektywy, obok istniejącego już pojęcia – dostępu do informacji publicznej – powoduje, że niejasny staje się stosunek unormowań zawartych w rozdzia-

le 2 i 2a ustawy. Jeżeli bowiem przyjąć, że dostęp do informacji oznacza coś innego niż ponowne jej wykorzystanie, to pojęcie prawa do informacji staje się w istocie puste. Każdy bowiem dostęp do jakiegokolwiek dokumentu urzędowego czy udzielenie informacji na wniosek jest wykorzystaniem w innym celu niż ten, do którego dokument czy informacja zostały pierwotnie przeznaczone.

Jeżeli zaś przyjąć, że dostęp do informacji mieści w sobie jedynie możliwość zapoznania się z nią, a nie możliwość posługiwania się tą informacją w stosunku do innych podmiotów, wówczas mamy w istocie do czynienia z ograniczeniem dotychczasowych zasad w zakresie, w jakim przewiduje się inny termin, inne warunki itp. Jednocześnie powstaje wtedy pytanie o sens art. 2a ust. 2 ustawy.

Artykuł ten przewiduje bowiem nie tylko zakaz ograniczania zasad dostępu do informacji publicznej wynikający z rozdziału 1 i 2 ustawy, ale i wolność rozpowszechniania udzielonych informacji” (zob. M. Jaśkowska, *Jakość i spójność rozwiązań prawnych w świetle nowelizacji ustawy o dostępie do informacji publicznej*, w: D.R. Kijowski, A. Mikruć, A. Suławako-Karetka, P. Suwaj (red.), *Kryzys prawa administracyjnego?*, t. I, *Jakość prawa administracyjnego*, Warszawa 2012).

Eksperti sporządzający opinie do projektu ustawy nowelizującej wskazywali, że ponowne wykorzystanie informacji było dotychczas możliwe ze względu na art. 54 Konstytucji RP. J. Stefanowicz w opinii sporządzonej na zlecenie Senatu stwierdził, że prawdopodobnie brak zrozumienia, czym jest i czym być powinno „ponowne wykorzystywanie” informacji sektora publicznego oraz wadliwa redakcja przepisów, spowodowały, iż przyjęta właśnie przez Sejm ustawa istotnie może naruszać zarówno Konstytucję RP, jak i podstawowe regulacje UE oraz samą dyrektywę, którą ma implementować. M. Bernaczyk, wydając opinię na temat zmian w ustawie o dostępie do informacji publicznej, stwierdził z kolei, że „[...] ostateczny kształt nowelizacji jest niczym innym aniżeli odzwierciedleniem błędnej diagnozy postawionej w oparciu o błędną interpretację obowiązujących przepisów” (M. Bernaczyk, *Opinia prawna o ustawie z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o dostępie do*

informacji publicznej oraz niektórych innych ustaw, [http://www.informacjapubliczna.org.pl/wwwdane/files/novelizacja/dr\\_bernaczyk\\_opinia\\_udip\\_4jrg.pdf](http://www.informacjapubliczna.org.pl/wwwdane/files/novelizacja/dr_bernaczyk_opinia_udip_4jrg.pdf), dostęp 24 maja 2012 r.).

Z kolei K. Izdebski twierdzi, że nowelizacja w rzeczywistości odnosi się do rozpowszechniania informacji, a ściślej, do reglamentowania możliwości jej swobodnego rozpowszechniania (zob. K. Izdebski, *Mitologia dostępu*, „IT w Administracji. Miesięcznik informatyków i menedżerów IT sektora publicznego” 2011, nr 11, s. 24–26).

Gdyby bowiem przyjąć, że udostępnienie informacji oznacza jedynie możliwość zapoznania się z nią bez możliwości jej uzyskania na jakimkolwiek nośniku, oznaczałoby to znaczne ograniczenie prawa do informacji w porównaniu z zakresem określonym dotychczasową praktyką i orzecznictwem sądów administracyjnych. Naszym zdaniem pojęcia „udostępnianie informacji publicznej” i „jej ponowne wykorzystywanie” nie są tożsame i różnią się zakresami przedmiotowymi.

Prawo dostępu do informacji publicznej oznacza możliwość jej uzyskania, a z uprawnieniem tym skorelowany jest obowiązek udzielenia informacji przez podmioty określone w art. 4 ustawy. Formy realizacji tego prawa wskazane zostały art. 3 oraz w rozdziale 2 ustawy.

Natomiast prawo ponownego wykorzystywania informacji odnosi się do informacji już udostępnionej w BIP, centralnym repozytorium, na wniosek czy też przez wywieszenie lub wyłożenie. Podmioty obowiązane do udostępnienia informacji publicznej w celu ponownego wykorzystywania wymienione zostały w art. 23a ust. 2 u.d.i.p. (zob. uwagi do art. 23a).

Kolejnej nowelizacji art. 1 ustawy dokonano ustawą z 8 listopada 2013 r. o zmianie ustawy o dostępie do informacji publicznej, którą doprecyzowano art. 1 ust. 2 ustawy oraz dodano ust. 3, wskazujący podmioty, do których nie stosują się przepisy ustawy w zakresie przekazywania informacji publicznej do centralnego repozytorium i jej udostępniania w tym repozytorium (zob. uwagi do art. 23a).

## Ograniczenia w dostępie do informacji publicznej wynikające z ustaw szczególnych

8. Artykuł 1 ust. 2 u.d.i.p. zawiera normę kolizyjną wyłączającą stosowanie jej przepisów w sytuacji, gdy tryb i zasady dostępu do informacji publicznej zostały w innych aktach prawnych uregulowane odmiennie. Ustawie o dostępie do informacji publicznej zarzucano, że nie stała się ustawą-matką, wobec ustaw ograniczających zakres dostępnych informacji. T. Górzyńska stwierdziła, że jest to ustawa techniczna, a nie ustawa regulująca prawo każdego do informacji. Skonstruowana została tak, że w dalszym ciągu najważniejsze wydają się tajemnice, a dostęp do informacji jest mniej istotny. Podobnej krytyce rozwiązania ustawy poddają A. Goszczyński i A. Rzepliński. Ich zdaniem procedura sądowej kontroli odmowy udzielenia informacji publicznej jest zbyt skomplikowana i długotrwała, przez co nie zapewnia obywatelowi w sposób dostateczny prawa do informacji (T.R. Aleksandrowicz, *Komentarz...*, 2006, s. 73).

Trzeba jednak pamiętać, że ustawa o dostępie do informacji publicznej powstała, kiedy w systemie prawnym funkcjonowało już wiele aktów prawnych dotyczących tajemnic prawnie chronionych, a ponadto opinie te formułowane były przed wejściem ustawy w życie i krótko po nim.

A. Gryszczyńska trafnie wskazuje, że z uwagi na treść art. 1 ust. 2 ustawy konieczne jest skrupulatne badanie przedmiotu wniosku. W przypadku kolizji ustaw pierwszeństwo nad przepisami ustawy o dostępie do informacji publicznej mają przepisy ustaw szczególnych, ale tylko w przypadku odmiennego uregulowania zasad i trybu dostępu do informacji publicznych. Odrębna regulacja dotyczy tylko tego, co wyraźnie wynika z ustawy szczególnej i nie zawsze wyklucza udzielanie takich informacji w trybie komentowanej ustawy (A. Gryszczyńska, w: G. Szpor (red.), *Jawność i jej ograniczenia*, t. VI, A. Gryszczyńska (red.), *Struktura tajemnic*, Warszawa 2015, s. 43).

Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale składu siedmiu sędziów z 9 grudnia 2013 r., I OPS 8/13 (ONSAiWSA 2014, nr 3, poz. 38) wska-

zał, że ustawa o dostępie do informacji publicznej według założeń ustawodawcy ma być ustawą ustrojową, gdyż rozwijając i precyzując konstytucyjną zasadę, że informacja publiczna jest jawna (a więc i dostępna poza sytuacjami ograniczenia jawności w drodze ustaw lub w związku z ochroną prywatności), wyznacza zakres jawności informacji publicznej oraz prawo dostępu do tej informacji w porządku prawnym RP. Z ustawy tej wynika jako norma podstawowa zasada domniemania jawności. Istnienie innych zasad czy trybu udostępniania informacji publicznej wyłącza stosowanie ustawy o dostępie do informacji publicznej tylko w zakresie regulowanym wyraźnie tymi szczególnymi ustawami. Przepis art. 1 ust. 2 u.d.i.p. oznacza, że wszędzie tam, gdzie konkretne sprawy dotyczące zasad i trybu dostępu do informacji będącej informacją publiczną uregulowane są inaczej w ustawie o dostępie do informacji publicznej, a inaczej w ustawie szczególnej dotyczącej udostępniania informacji i stosowania obu tych ustaw nie da się pogodzić, pierwszeństwo mają przepisy ustawy szczególnej. Tam jednak, gdzie dana sprawa uregulowana jest tylko częściowo lub w ogóle nie jest uregulowana w ustawie szczególnej, zastosowanie mają odpowiednie przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej, przy czym w pierwszym przypadku stosowane są uzupełniająco, w drugim zaś stanowią wyłączną regulację prawną w danym zakresie. Wymaga to zatem szczegółowej analizy porównywanych ustaw, przy czym uregulowania wprowadzające odmienne zasady i tryb dostępu winny być, jako wyjątkowe, interpretowane w sposób zwężający.

Praktyczne stosowanie przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej wykazało, że nie zawsze jest ona wykorzystywana do celów, dla jakich została stworzona, tj. do informowania obywateli o sposobie i zasadach funkcjonowania podmiotów lub osób realizujących zadania publiczne lub gospodarujących mieniem publicznym w celu poprawy tego funkcjonowania, a tym samym poprawy funkcjonowania państwa.

Często nadużywa się prawa do informacji, a składane wnioski służą uzyskaniu informacji, które mają zostać wykorzystane do celów komercyjnych (jak w przypadku wniosków kancelarii prawniczych) lub też re-

alizacji osobistych subiektywnych celów wnioskodawcy (zob. uwagi do art. 3 ust. 1 pkt 1 i art. 10 u.d.i.p.).

Dlatego też ochrona pewnych tajemnic jest konieczna ze względu zarówno na interes publiczny, jak i na ochronę praw i wolności osobistych. Podmioty stosujące ustawę o dostępie do informacji publicznej oraz sądy administracyjne powinny natomiast przy istniejących ograniczeniach chronić konstytucyjne prawo do uzyskania informacji publicznej, odmawiając tej ochrony jedynie wtedy, gdy prawo to jest nadużywane i wykorzystywane do celów niezgodnych z intencjami ustawodawcy.

Na wstępie należy wyjaśnić, co oznacza zawarte w art. 1 ust. 2 u.d.i.p. sformułowanie, że przepisy tej ustawy nie naruszają przepisów innych ustaw określających odmienne zasady i tryb dostępu do informacji będących informacjami publicznymi.

Oznacza to, że ustawa o dostępie do informacji publicznej reguluje ogólne zasady postępowania w sprawach dotyczących informacji publicznej i jej przepisy w tym zakresie powinny być stosowane (choćby art. 1 ust. 1 do określenia charakteru informacji i art. 4, żeby ustalić, czy adresat wniosku jest podmiotem zobowiązanym do udzielenia informacji publicznej). Przepisów tej ustawy nie stosuje się wyłącznie wtedy, gdy są one nie do pogodzenia z przepisami ustaw szczególnych, które w sposób odmienny regulują zasady i tryb dostępu do informacji publicznej.

Adresat wniosku, jeżeli nie może udostępnić informacji ze względu na konieczność zastosowania przepisów ustawy szczególnej, powinien o tym fakcie powiadomić wnioskodawcę pismem. Ewentualna kontrola takiego sposobu załatwienia wniosku o uzyskanie dostępu do informacji publicznej odbywa się podczas rozpoznania skargi na bezczynność.

Uregulowania, o których mowa w art. 1 ust. 2 u.d.i.p., można podzielić na ustawy ograniczające dostęp do informacji publicznej ze względu na szczególny rodzaj chronionych przez nie dóbr oraz ustawy, które nieraz bardzo szczegółowo i obszernie, ale odmiennie niż omawiana ustawa, regulują dostęp do określonego rodzaju informacji publicznej.

Do tych pierwszych należy zaliczyć ustawę z 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz.U. Nr 182, poz. 1228).

Ustawa ta w art. 8 stanowi, że informacje niejawne, którym nadano klauzulę tajności (określone w art. 5 u.o.i.n.), mogą być udostępniane wyłącznie osobie uprawnionej, zgodnie z przepisami ustawy dotyczącymi dostępu do określonej klauzuli tajności.

M. Jaśkowska wskazuje, że w przypadku informacji publicznej opatrzonej klauzulą tajności mamy do czynienia z dwoma elementami: materialnym i formalnym (zob. M. Jaśkowska, *Jakość i spójność rozwiązań prawnych...*).

Element materialny określa art. 1 ust. 1 u.o.i.n., stanowiąc, że ochronie tej podlegają informacje, których nieuprawnione ujawnienie spowodowałoby lub mogłoby spowodować szkody dla Rzeczypospolitej Polskiej albo byłoby z punktu widzenia jej interesów niekorzystne, także w trakcie ich opracowywania oraz niezależnie od formy i sposobu ich wyrażania.

Z elementem formalnym mamy do czynienia wówczas, gdy informacji spełniającej powyższe wymogi nadana zostanie określona klauzula tajności w trybie przewidzianym w art. 5 u.o.i.n.

Sytuacja jest oczywista, kiedy obydwie powyższe warunki zostały równocześnie spełnione, komplikuje się jednak w sprawie, w której klauzulę tajności nadano informacji niebędącej nie tylko według wnioskodawcy, lecz także zdaniem sądu informacją chronioną w rozumieniu art. 1 ust. 1 u.o.i.n.

Mamy wówczas do czynienia z konfliktem dwóch wartości.

Pierwszą z nich jest ochrona interesów Rzeczypospolitej i jej obywateli, w tym ochrona porządku i bezpieczeństwa publicznego, a więc również interesu służb, które ten porządek chronią i którym trzeba zapewnić takie warunki działania, aby mogły wykonywać zadania powierzone im ustawą.

Często formułując argumentację wskazującą na konieczność takiej ochrony, podkreśla się walkę z terroryzmem i przestępczością zorganizowaną.

Z drugiej jednak strony ochronie podlega również konstytucyjne prawo dostępu do informacji publicznej. Poza tym działania organów państwa powinny być transparentne w zakresie, w jakim nie szkodzi to jego interesom. Społeczna kontrola działalności tych organów zapobiega nadużywaniu przez nie posiadanych uprawnień, chroni państwo prawa przed wszechwładzą służb specjalnych i służy ochronie konstytucyjnych praw obywateli.

Problem polega jednak na tym, że obowiązujące przepisy nie przewidują możliwości kontroli przez sąd administracyjny prawidłowości nadania klauzuli tajności.

Klauzulę tajności, zgodnie z art. 6 u.o.i.n., nadaje osoba, która jest uprawniona do podpisania dokumentu lub oznaczenia innego niż dokument materiału. Z kolei zgodnie z art. 9 ust. 1 u.o.i.n. odbiorca materiału, w przypadku stwierdzenia zawyżenia lub zaniżenia klauzuli tajności, może zwrócić się do osoby, która ją nadała, albo przełożonego tej osoby z wnioskiem o dokonanie stosownej zmiany.

W przypadku odmowy lub milczenia organu spór rozstrzyga ABW, SKW lub Prezes Rady Ministrów w trybie przewidzianym w art. 9 ust. 2–4 u.o.i.n.

O zasadności nadania klauzuli rozstrzygają zatem ostatecznie, również w trybie odwoławczym, służby specjalne lub Prezes Rady Ministrów i proces ten nie jest poddany kontroli sądów administracyjnych.

Rzecznik Praw Obywatelskich we wniosku z 8 sierpnia 2008 r. skierowanym do Trybunału Konstytucyjnego zakwestionował zgodność:

- 1) art. 21 ust. 3 ustawy z 22 stycznia 1999 r. o ochronie informacji niejawnych (tekst jedn. Dz.U. z 2005 r. Nr 196, poz. 1631 ze zm.) z zasadą poprawnej legislacji wynikająca z art. 2 Konstytucji RP,

- 2) art. 21 ust. 5 u.o.i.n. z 1999 r. z zasadą poprawnej legislacji wynikającą z art. 2 i 61 Konstytucji RP.

Rzecznik wskazał, że art. 21 ust. 3 ustawy z 1999 r., wprowadzający zasadę odpowiedzialności osoby upoważnionej do nadania określonej klauzuli, nie uściśla, czy odpowiedzialność ta opiera się na zasadzie winy obiektywnej lub subiektywnej, jakimi posługuje się sankcjami ani w jakim trybie jest realizowana.

Co do art. 21 ust. 4 u.o.i.n. z 1999 r. wnioskodawca uznał, że uregulowanie to ma charakter pozorny, niczym niekontrolowane nadanie klauzuli tajności prowadzi bowiem do zniweczenia konstytucyjnego prawa do informacji publicznej. Aby dostęp do informacji publicznej, wobec zupełnej dowolności utajniania materiałów przez administrację publiczną, nie stał się uprawnieniem czysto iluzorycznym, ustawodawca w razie stwierdzenia takiego zawyżenia powinien powiązać z zakazem zawyżania klauzuli tajności albo egzekwowalny prawny obowiązek zmiany klauzuli tajności, albo wręcz automatyczny skutek prawny w postaci zmiany klauzuli.

Rzecznik, nie podnosząc zarzutów w stosunku do samej procedury użytkowania dostępu do informacji, które zostały utajnione, zawarł w swoim wniosku sugestię, by każde zakwalifikowanie informacji lub materiału jako niejawnych mogło podlegać kontroli sądowej.

Trybunał Konstytucyjny, po rozpoznaniu wniosku wyrokiem z 15 października 2009 r., K 26/08 (OTK-A 2009, nr 9, poz. 135), uznał, że kwestionowane przepisy są zgodne ze wskazanym wzorcem konstytucyjnym.

W uzasadnieniu tego wyroku Trybunał stwierdził, że na gruncie art. 145 § 1 pkt 1 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz.U. z 2012 r. poz. 270 ze zm.) sąd, uwzględniając skargę na decyzję lub postanowienie, uchyla je w całości lub części, jeżeli stwierdzi:

- 1) naruszenie prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy,
- 2) naruszenie prawa dające podstawę do wznowienia postępowania administracyjnego,

- 3) inne naruszenie przepisów postępowania, jeżeli mogło ono mieć wpływ na wynik sprawy.

Potwierdza to – zdaniem Trybunału – zasadę, że zgodnie z art. 1 § 2 ustawy z 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. Nr 153, poz. 1269) oraz art. 3 § 1 i 2 p.p.s.a. kontrola sądowa musi być dokonywana we wszystkich trzech wyżej wymienionych płaszczyznach. Wyeliminowanie którejkolwiek z nich czyniłoby ją ułomną i to w sposób, który godziłby w konstytucyjne prawo do sądu określone w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. To znaczy, że w zakresie kontroli decyzji odmawiających dostępu do informacji publicznych istnieją normatywne podstawy do objęcia nią także materialnych podstaw decydujących o przyznaniu klauzuli, co umożliwiłoby kontrolę materialnych przesłanek utajnienia informacji.

Wyrok ten zachował aktualność również w obowiązującym stanie prawnym.

Warto w tym miejscu wspomnieć uchwałę Trybunału Konstytucyjnego z 13 czerwca 1994 r., W 3/94 (OTK 1994, nr 1, poz. 26), w której m.in. wskazano, że nadmierne rozszerzenie katalogu spraw objętych tajemnicą państwową bądź nadmierne rozszerzenie ich zakresu w drodze wykładni prowadziłoby do kolizji z innymi wartościami konstytucyjnymi (wolność wypowiedzi, wolność informacji, demokratyczna kontrola obywatelska nad organami państwowymi) i osłabiałoby równocześnie skuteczność mechanizmów gwarancyjnych, ważnych dla ochrony rzeczywistych interesów państwa. Obejmowanie niektórych wiadomości zakresem tajemnicy państwowej lub służbowej stanowi bowiem ograniczenie zarówno wolności przekazywania i komunikowania poglądów i informacji, jak i prawa do uzyskiwania informacji i dostępu do tych informacji.

Orzeczenie sądu administracyjnego w sprawie dotyczącej odmowy udostępnienia informacji publicznej opatrzonej klauzulą tajności powinno zatem – naszym zdaniem – być oparte na badaniu zarówno elementu materialnego, jak i formalnego informacji niejawnej.

Ocena taka jest możliwa dopiero po zapoznaniu się z tą informacją, wobec czego sąd rozpoznający sprawę musi jej zażądać od podmiotu, który nią dysponuje. Artykuł 112 p.p.s.a. stanowi, że w razie uchylania się organu od zastosowania się do postanowienia sądu podjętego w toku postępowania i w związku z rozpoznaniem sprawy, sąd może orzec o wymierzeniu organowi grzywny w wysokości określonej w art. 154 § 6. Niewykonanie postanowienia o dostarczeniu sądowi administracyjnemu dokumentu opatrzonego klauzulą tajności jest postawą do uchylenia decyzji o odmowie udzielenia informacji publicznej (zob. wyroki NSA: z 14 września 2010 r., I OSK 1047/10, LEX nr 744917 i z 17 czerwca 2011 r., I OSK 491/11, LEX nr 990258).

W uzasadnieniu wyroku z 17 czerwca 2011 r., I OSK 491/11 NSA wskazał, że o zbadaniu legalności zaskarżonej decyzji w granicach zakresłonych przepisem art. 145 § 1 p.p.s.a. i w konsekwencji o sprawiedliwym i bezstronnym rozpatrzeniu skargi wnioskodawcy można byłoby mówić tylko wtedy, gdyby sąd zapoznał się z dokumentem, do którego odmówiono dostępu ze względu na klauzulę tajności. Badanie takie jest konieczne nie tylko dla stwierdzenia istnienia dokumentu i nadania mu klauzuli „tajne”, lecz także pod kątem zasadności utajnienia konkretnej informacji, której udzielenia domagał się wnioskodawca. Akceptacja odmiennego poglądu skutkowałaby iluzorycznością sprawowanej przez sąd kontroli i naruszałaby zagwarantowane konstytucyjnie prawo do rozpatrzenia sprawy przez niezależny, bezstronny i niezawisły sąd (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP).

W sytuacji, w której tajny charakter informacji nie budzi wątpliwości, sąd administracyjny powinien oddalić skargę na decyzję odmawiającą dostępu.

Gdy informacja opatrzona klauzulą tajności nie spełnia materialnych przesłanek do nadania jej takiej klauzuli, orzeczenie sądu może zależeć od tego, czy adresat wniosku odmawiający udzielenia informacji jest organem, w którym klauzula tajności została nadana, czy też jedynie posiada informację, ale klauzulę tajności nadawał jej inny organ.

W pierwszym z tych przypadków sąd administracyjny powinien uchylić decyzję, wskazując na to, że informacja nie jest informacją chronioną ze względu na brak przesłanek określonych w art. 1 ust. 1 u.o.i.n.

W wyroku z 1 października 2010 r., I OSK 1149/10 (LEX nr 1611994) Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że prawo dostępu do informacji publicznej jest jednym z najważniejszych praw w katalogu praw obywatelskich i politycznych. Ma służyć tworzeniu społeczeństwa obywatelskiego i przez zwiększanie transparentności w działaniach władzy publicznej chronić i umacniać zasady obowiązujące w demokratycznym państwie prawa, wreszcie zapewniać społeczną kontrolę nad działaniami organów władzy publicznej. Przezroczystość procesu decyzyjnego umacnia demokratyczny charakter instytucji oraz zaufanie obywateli do administracji. Zagrożenie terroryzmem i rozwój przestępczości zorganizowanej powodują, że coraz częściej musimy godzić się na takie działania służb chroniących porządek prawny i nasze bezpieczeństwo, które ograniczają swobody obywatelskie, w tym sferę prywatności. Tym ważniejsze jest, aby działalność służb specjalnych podlegała społecznej kontroli w obszarach, które nie ograniczają możliwości ich skutecznego działania i nie dotyczą konkretnych prowadzonych postępowań. Przy stosowaniu przepisów ustawy o ochronie informacji niejawnych konieczne jest w tej sytuacji używanie wykładni celowościowej i ustalenie, czy ujawnienie żądanych we wniosku informacji zagraża interesom chronionym nadaniem określonej klauzuli tajności.

W drugim z omawianych przypadków należałoby uchylić decyzję z uwagi na brak wykorzystania przez adresata wniosku mechanizmu weryfikowania nadanej klauzuli tajności przewidzianego w art. 9 u.o.i.n. Zgodnie z ust. 1 tego przepisu odbiorca materiału, w przypadku stwierdzenia zawyżenia lub zaniżenia klauzuli tajności, może zwrócić się do osoby, która ją nadała, albo przełożonego tej osoby z wnioskiem o dokonanie stosownej zmiany.

Przepis ten do rozstrzygnięcia sporu dotyczącego zawyżenia lub zaniżenia klauzuli tajności upoważnia jednak organy pozasądowe i usuwa tego rodzaju sprawy z zakresu kontroli sądów administracyjnych.