

UDZIELANIE INFORMACJI PUBLICZNEJ PRZEZ SĄDY POWSZECHNE

Poradnik z wzorami pism

Piotr Sitniewski

UDZIELANIE INFORMACJI PUBLICZNEJ PRZEZ SĄDY POWSZECHNE

Poradnik z wzorami pism

Piotr Sitniewski



Wolters Kluwer

WARSZAWA 2021

Stan prawny na 23 lipca 2021 r.

Recenzent

Prof. dr hab. Jarosław Dobkowski

Wydawca

Izabella Matecka

Redaktor prowadzący

Joanna Tchorek

Opracowanie redakcyjne

Joanna Ośka

Projekt okładek serii

Wojtek Kwiecień-Janikowski, Przemek Dębowski



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.

Szanujemy prawo i własność

Więcej na www.legalnakultura.pl

Polska Izba Książki

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2021

ISBN 978-83-8246-357-6

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 22 535 82 19

e-mail: PL-ksiazki@wolterskluwer.com

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

Mojemu Bratu

SPIIS TREŚCI

Wykaz skrótów	11
----------------------------	-----------

Wstęp	13
--------------------	-----------

Rozdział I

Najważniejsze zasady dostępu do informacji publicznej	17
--	-----------

1. Wstęp	17
2. Komu przysługuje prawo do informacji	21
2.1. Identyfikacja wnioskodawcy	23
2.2. Wnioski składane przez uczestników postępowań	29
2.3. Wnioski składane w czyimś imieniu	34
2.4. Czy wnioski może składać osoba niepełnoletnia?	38
2.5. Czy wnioski mogą składać inne organy władzy publicznej?	42
3. Prawo do informacji a prawo do otrzymania nośnika informacji	48
4. Tryb wnioskowy wobec obowiązku prowadzenia strony BIP	57
4.1. Metoda 5 kroków	57
4.2. Źródła prawne obowiązku publikacji w BIP	62
4.3. Obowiązek informacyjny wobec wnioskodawcy o zawartości strony BIP	67
4.4. Portal Orzeczeń Sądów Powszechnych a prowadzenie strony BIP	71
5. Posiadanie jako źródło obowiązku realizacji wniosków	75
6. Przekazywanie wniosków wedle właściwości	79

Rozdział II

Odformalizowanie postępowania	85
1. Wstęp	85
2. Wymogi minimalne treści wniosku	88
3. Sposoby złożenia wniosku	92
4. Zakres stosowania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego	107
5. Przesłanki prowadzenia postępowania naprawczego	118

Rozdział III

Reguły udostępniania informacji publicznej przetworzonej ...	125
1. Wstęp	125
2. Ustalenie, czy wniosek obejmuje informacje przetworzone	129
3. Podmiotowe prawo wnioskodawcy do wypowiedzenia się	139
4. Obowiązek prezesa sądu oceny spełnienia przesłanki	142
5. Wymogi formalne wniosku	145
6. Ciągłość biegu terminu	147
7. Cel działania i status wnioskodawcy jako elementy decydujące o spełnieniu przesłanki	150

Rozdział IV

Dostęp do informacji w specyfice sądów powszechnych	160
1. Wstęp	160
2. Jawność wokandy sądowej	166
2.1. Zawartość wokandy i wyłączenia jej jawności	166
2.2. Wokanda sądowa jako przedmiot wniosku o udostępnienie informacji publicznej	168
3. Wyroki sądowe jako informacja publiczna	178
3.1. Publiczny charakter wyroków sądowych	184
3.2. Warunki wstępne udostępniania wyroków sądowych w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej ...	187
3.3. Jawność wyroków sądowych rozstrzygających o prawach podmiotów prywatnych	198
3.4. Jawność wyroków ukazujących sytuację procesową podmiotów z art. 5 ust. 3 u.d.i.p.	206

4. Cel i charakter prawny anonimizacji wyroków sądowych ...	209
4.1. Warunki poprawnie przeprowadzonej anonimizacji	211
4.2. Przesłanki wyłączenia jawności czynności sądowych ...	218
4.3. Zasady anonimizacji wyroków sądowych	233
4.3.1. Anonimizacja nazwisk i pseudonimów osób fizycznych	234
4.3.2. Anonimizacja nazw osób prawnych i instytucji	237
4.3.3. Anonimizacja nazw kościołów i związków wyznaniowych	240
4.3.4. Anonimizacja ulic i miast	240
4.3.5. Inne kwestie dotyczące anonimizacji	243
5. Kim jest osoba pełniąca funkcje publiczne	244
5.1. Warunki uzyskania statusu osoby pełniącej funkcje publiczne	246
5.2. Status pracowników sądów powszechnych	252
5.3. Pojęcie osoby pełniącej funkcję publiczną w orzecznictwie sądów administracyjnych	259
Wzory	265
Wzór nr 1. Prośba o uzupełnienie danych wnioskodawcy	267
Wzór nr 2. Prośba o uzupełnienie braków formalnych wniosku	269
Wzór nr 3. Prośba o uzupełnienie braków formalnych wniosku – właściwa reprezentacja osoby prawnej	271
Wzór nr 4. Pełnomocnictwo do złożenia wniosku w imieniu osoby fizycznej	273
Wzór nr 5. Informacja, że wniosek nie dotyczy informacji publicznych	274
Wzór nr 6. Prośba o wyjaśnienie trybu złożenia przesłanego wniosku	275
Wzór nr 7. Notatka służbowa z telefonicznego przyjęcia wniosku	277
Wzór nr 8. Prośba o wyjaśnienie treści wniosku	279
Wzór nr 9. Powiadomienie o wyznaczeniu nowego terminu na załatwienie wniosku	280

Wzór nr 10. Powiadomienie o wysokości opłaty za przekształcenie wniosku	281
Wzór nr 11. Powiadomienie, że wnioskowane informacje zostały już udostępnione wnioskodawcy	283
Wzór nr 12. Powiadomienie, że wnioskowane informacje znajdują się na stronie BIP	285
Wzór nr 13. Powiadomienie o pierwszeństwie w stosowaniu przepisów szczególnych przed ustawą o dostępie do informacji publicznej	286
Wzór nr 14. Powiadomienie o nieposiadaniu wnioskowanych informacji	288
Wzór nr 15. Powiadomienie, że adresat wniosku nie jest podmiotem obowiązany do stosowania ustawy o dostępie do informacji publicznej	289
Wzór nr 16. Wezwanie wnioskodawcy do wykazania szczególnej istotności dla interesu publicznego, by dokonać przetworzenia	291
Wzór nr 17. Decyzja o odmowie udostępnienia informacji – prawo do prywatności	293
Wzór nr 18. Decyzja o odmowie udostępnienia informacji – tajemnica przedsiębiorcy	295
Wzór nr 19. Decyzja o odmowie udostępnienia informacji – niespełnienie przesłanki z art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p.	297
 Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2020 r. poz. 2176)	 301
Bibliografia	319

WYKAZ SKRÓTÓW

1. Akty prawne

EKPC	– Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie dnia 4.11.1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.)
k.k.	– ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2020 r. poz. 1444 ze zm.)
k.p.a.	– ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 735 ze zm.)
k.p.c.	– ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2020 r. poz. 1575 ze zm.)
k.p.k.	– ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 534 ze zm.)
kod.wyb.	– ustawa z 5.01.2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2020 r. poz. 1319)
Konstytucja RP	– Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
p.p.s.a.	– ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm.)
pr.pras.	– ustawa z 26.01.1984 r. – Prawo prasowe (Dz.U. z 2018 r. poz. 1914)
r.BIP	– rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 18.01.2007 r. w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej (Dz.U. Nr 10, poz. 68)
reg.u.s.p.	– rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 18.06.2019 r. – Regulamin urzędowania sądów powszechnych (Dz.U. poz. 1141 ze zm.)

u.BFG	– ustawa z 10.06.2016 r. o bankowym funduszu gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji (Dz.U. z 2020 r. poz. 842 ze zm.)
u.d.i.p.	– ustawa z 6.09.2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2020 r. poz. 2176 ze zm.)
u.o.i.n.	– ustawa z 5.08.2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 742)
p.u.s.p.	– ustawa z 27.07.2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. z 2020 r. poz. 2072 ze zm.)

Inne

BIP	– Biuletyn Informacji Publicznej
CBOSA	– Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych
KIO	– Krajowa Izba Odwoławcza
NSA	– Naczelny Sąd Administracyjny
ONSAiWSA	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych
OSP	– Orzecznictwo Sądów Polskich
OTK-A	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, Seria A
SN	– Sąd Najwyższy
TK	– Trybunał Konstytucyjny
WSA	– Wojewódzki Sąd Administracyjny
zd.	– zdanie

WSTĘP

Podjmując się omówienia zagadnień prawa do informacji w sądach powszechnych, konieczne jest podkreślenie specyfiki ich funkcjonowania w kontekście prawa do informacji. Sądy powołane do sprawowania wymiaru sprawiedliwości, rozstrzygania różnego rodzaju sporów pomiędzy podmiotami prawa i wydawania wyroków w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej, w zdecydowanej większości rozsądza sprawy zaistniałe między podmiotami prawa prywatnego. Niemniej jednak ustawa z 6.09.2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2020 r. poz. 2176) wyraźnie w art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a tiret trzecie stanowi, że informacją publiczną jest w szczególności „treść orzeczeń sądów powszechnych, Sądu Najwyższego, sądów administracyjnych, sądów wojskowych, Trybunału Konstytucyjnego i Trybunału Stanu”. Zatem tak jak każda decyzja, każdy wyrok sądowy w Polsce został uznany za informację publiczną, definiowaną jako „każda informacja o sprawach publicznych” (zob. art. 1 ust. 1 u.d.i.p.).

Takie jednoznaczne stwierdzenie ustawodawcy powoduje określonego rodzaju problemy w praktycznej realizacji prawa do informacji przez sądy powszechne. Trzeba bowiem pamiętać, że nie każda sprawa rozpatrywana przed polskim sądem wydającym wyrok w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej jest sprawą publiczną, i dlatego nie każda sprawa „zawisła” przed sądem może być przedmiotem skutecznego wniosku o udostępnienie informacji składanego przez każdego w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej. Z jednej strony mamy zatem do czynienia z wyrokami, które zostały zbiorczo uznane za informacje publiczne, ale z drugiej – niewielka ich część odnosi się w swojej

treści do spraw publicznych, gdyż rozstrzygają o prywatnych sporach pomiędzy podmiotami prywatnymi. Istota trudności rozstrzygnięcia sprowadza się do prostej konstatacji – **każdy wyrok sądowy jest informacją publiczną, ale „nie wszystkie wyroki dotyczą spraw publicznych** – np. wyrok w sprawie rozvodu” (zob. wyrok WSA w Warszawie z 29.12.2011 r., II SAB/Wa 357/11, LEX nr 1135003, oraz wyrok WSA w Łodzi z 6.09.2016 r., II SA/Łd 454/16, LEX nr 2120156).

O wyrokach niedotyczących spraw publicznych można mówić wyłącznie jako o sprawach publicznych w ujęciu zbiorczym, ale nigdy w odniesieniu do konkretnych osób wskazanych z imienia i nazwiska. Każde zapytanie odnoszące się do funkcjonowania sądów w ujęciu statystycznym musi zostać właściwie rozpatrzone w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej, gdyż takie ujęcie zagadnienia oczywiście odnosi się do informacji publicznych. Jednak już wyrok w sprawie konkretnych podmiotów prywatnych nie będzie mógł być uznany za sprawę publiczną. Zastosowanie czynności anonimizacyjnych nie jest wystarczająco właściwym rozwiązaniem, skoro wnioskodawca doskonale wie, o kogo pyta, a nie jest to podmiot wymieniony w art. 5 ust. 3 u.d.i.p. „Rzeczą podmiotu zobowiązanego do udostępniania informacji jest bowiem dokonanie takiej anonimizacji, która uniemożliwi identyfikację osób objętych żądaniem udostępnienia informacji publicznej” (wyrok NSA z 23.06.2021 r., III OSK 2304/21). Swoisty dysonans poznawczy prowadzi do nieporozumień na linii wnioskodawca – podmiot obowiązany – prezes sądu, który otrzymany wniosek złożony w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej musi zrealizować niezwłocznie.

W tym kontekście zwracam uwagę na niezwykle istotny przepis art. 5 ust. 3 u.d.i.p., który określa reguły ujawniania informacji o sprawach, jakie toczą się m.in. w postępowaniu cywilnym czy karnym, jeżeli postępowania te dotyczą władz publicznych, oraz osób pełniących funkcje publiczne w zakresie, w jakim odnosi się to do wykonywania zadań publicznych lub pełnienia funkcji publicznej. Jest to dość rzadko podejmowany temat w orzecznictwie, choć co jakiś czas obserwujemy w przestrzeni publicznej tego typu właśnie sytuacje,

które doskonale odpowiadają założeniom, jakie stały u podstaw tego przepisu. Odmiennosc stanów faktycznych wymusza każdorazowo dokonanie wyraźnego rozróżnienia obszarów związanych z pełnieniem funkcji publicznej od tych, które mimo że dotyczą osoby pełniącej funkcję publiczną, mogą zostać wyłączone spod oglądu społecznego.

Rozdział I

NAJWAŻNIEJSZE ZASADY DOSTĘPU DO INFORMACJI PUBLICZNEJ

1. Wstęp

Ustawa o dostępie do informacji publicznej w założeniu jej twórców miała stać się „ustawą matką”, która regulowałaby wiele podstawowych zasad odnoszących się do dostępu do informacji publicznej. W pewnej mierze założenie to udało się zrealizować, mimo problemów związanych ze stosowaniem ustawy o dostępie do informacji publicznej w konfrontacji z innymi regulacjami dostępowymi rozproszonymi po systemie prawnym. W orzecznictwie NSA ustawa o dostępie do informacji publicznej określana jest mianem rudymenarnego aktu prawnego regulującego problematykę dostępu do informacji publicznej, który normuje podstawowe zasady oraz tryby udostępniania tego rodzaju informacji (zob. wyroki NSA z 19.09.2019 r.: I OSK 658/18, LEX nr 2733158 i I OSK 678/18, LEX nr 2734901). „U.d.i.p. będąc ustawą ustrojową wyznacza zakres jawności informacji publicznej oraz prawo dostępu do tej informacji w krajowym porządku prawnym” (wyrok NSA z 19.07.2018 r., I OSK 345/18, LEX nr 2548232).

„Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (...) nie jest jedynym aktem normatywnym zapewniającym realizację prawa do informacji. Pewne informacje, będące informacjami publicznymi, mogą być przedmiotem innych, szczególnych uregulowań prawnych i dlatego sposób dostępu do takich informacji będą regulować również i te inne szczególne” (wyrok WSA z 19.06.2007 r.,

II SAB/Wa 18/07, LEX nr 340011). Wobec treści art. 1 ust. 2 u.d.i.p., zgodnie z którym „Przepisy ustawy nie naruszają przepisów innych ustaw określających odmiennie zasady i tryb dostępu do informacji będących informacjami publicznymi” orzecznictwo sądowe wypracowało dość klarowne reguły interpretacji pierwszeństwa tej ustawy wobec innych aktów rangi ustawy, które określają odmiennie zasady i tryb udostępniania informacji. Reguły właściwej interpretacji zasady pierwszeństwa przepisów szczególnych przed przepisami ustawy o dostępie do informacji publicznej zostały wskazane w uchwale NSA (7) z 9.12.2013 r., I OPS 8/13, ONSAiWSA 2014/3, poz. 38, zaś pojęcie zasad i trybu w wyroku TK z 16.09.2002 r., K 38/01, OTK-A 2002/5, poz. 59, oraz w wyroku NSA z 28.06.2019 r., I OSK 4282/18, LEX nr 2694019. „Na konieczność uwzględniania kontekstu użycia pojęcia zasad zwrócił uwagę Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 16 września 2002 r., K 38/01 (publ. OTK-A z 2002 r., nr 5, poz. 59) dokonując wykładni zwrotu «zasady dostępu do dokumentów» użytego w art. 11b ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (...) na tle regulacji art. 61 ust. 4 Konstytucji RP, zgodnie z którym «Tryb udzielania informacji, o których mowa w ust. 1 i 2, określają ustawy, a w odniesieniu do Sejmu i Senatu ich regulaminy». Trybunał stwierdził, że zakres materialny prawa do informacji publicznej i jego granice wyznaczają art. 61 ust. 1–3 Konstytucji RP oraz przepisy ustawowe «określające jakie uprawnienia wiążą się z obowiązywaniem tego prawa oraz wskazują, na jakie podmioty nałożony jest obowiązek podjęcia takich działań, aby to prawo obywatelskie mogło być zrealizowane», zwłaszcza art. 1–5 u.d.i.p. Trybunał wyraźnie odróżnił zakres regulacji objęty art. 61 ust. 1–3 Konstytucji RP od zakresu regulacji objętego treścią art. 61 ust. 4 Konstytucji, przeciwstawiając użyte w nim pojęcie «trybu dostępu do informacji publicznej» kwestiom zakresu materialnego prawa dostępu do informacji publicznej, a tym samym kwestiom granic tego prawa (...) Przepis art. 1 ust. 2 u.d.i.p. zawiera zatem normę kolizyjną regulującą sytuacje, w których zarówno przepisy u.d.i.p., jak i przepisy innych ustaw określają zasady i tryb dostępu do informacji będących informacjami publicznymi, przy czym w innych ustawach zasady i tryb dostępu do informacji publicznych określono w sposób odmienny w stosunku do zasad i trybu przewidzianego w u.d.i.p.» (wyrok NSA

z 17.01.2020 r., I OSK 1499/18, LEX nr 2785336). „Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia, jak i to, że w treści art. 1 ust. 1 i 2 u.d.i.p. ustawodawca wyraźnie posługuje się zarówno pojęciem «zasad», jak i «trybu» dostępu do informacji publicznej, rozróżniając tym samym te kategorie, a u.d.i.p. w swojej treści zawiera zarówno unormowania dotyczące zakresu publicznego prawa podmiotowego do informacji publicznej oraz sytuacji beneficjentów tego prawa i podmiotów zobowiązanych do jego realizacji, jak i unormowania o charakterze procesowym, należy przyjąć, że pod pojęciem «zasad dostępu do informacji publicznej» w rozumieniu art. 1 ust. 1 i 2 u.d.i.p. należy rozumieć normy prawne kształtujące zakres publicznego prawa podmiotowego do informacji publicznej oraz kompetencje podmiotów w zakresie realizacji tego publicznego prawa podmiotowego. Zasady dostępu do informacji publicznej wyznaczane są tym samym przez normy materialnoprawne” (wyrok NSA z 28.06.2019 r., I OSK 4282/18).

Z treści uchwały NSA (7) z 9.12.2013 r. (I OPS 8/13) wyłaniają się trzy reguły stosowania przepisów szczególnych wobec ustawy o dostępie do informacji publicznej:

Reguła pierwsza – jeżeli w przepisach szczególnych rangi co najmniej ustawy¹ brak jest jakichkolwiek regulacji odnośnie do zasad czy trybu dostępu do informacji będących informacjami o sprawach publicznych, w całości ma zastosowanie ustawa o dostępie do informacji publicznej „Pamiętać przy tym należy, że pod pojęciem «zasad dostępu do informacji publicznej» w rozumieniu art. 1 ust. 1 i 2 u.d.i.p. należy rozumieć normy materialnoprawne kształtujące zakres publicznego prawa podmiotowego do informacji publicznej oraz kompetencje podmiotów w zakresie realizacji tego publicznego prawa podmiotowego. Z kolei pod pojęciem «trybu dostępu do informacji publicznej» należy rozumieć wyznaczony normami prawnymi o charakterze procesowym określony sposób postępowania i załatwiania spraw z zakresu dostępu do informacji publicznej” (wyrok NSA z 17.01.2020 r., I OSK 1499/18).

¹ Warto dodać, że jak słusznie stwierdził NSA, pod pojęciem innych ustaw rozumieć należy także przepisy prawa unijnego, o ile znajdują się w nich stosowne regulacje (wyrok NSA z 12.06.2014 r., I OSK 2514/13, LEX nr 1518014).

Reguła druga – jeżeli w przepisach szczególnych rangi co najmniej ustawy zawarte są regulacje odnoszące się do zasad czy trybu dostępu do informacji będących informacjami o sprawach publicznych i nie stoją one w sprzeczności z regulacjami zawartymi w ustawie o dostępie do informacji publicznej, ich wzajemne stosowanie jest do pogodzenia, i obie te regulacje stosujemy równolegle i jednocześnie.

Reguła trzecia – jeżeli w przepisach szczególnych rangi co najmniej ustawy zawarte są regulacje odnośnie do zasad czy trybu dostępu do informacji będących informacjami o sprawach publicznych i są one nie do pogodzenia z regulacjami zawartymi w ustawie o dostępie do informacji publicznej, te przepisy szczególne mają w całości pierwszeństwo w stosowaniu przed ustawą o dostępie do informacji publicznej. Ustawa o dostępie do informacji publicznej nie ma w takim przypadku zastosowania.

„Podkreślano w orzecznictwie, że z art. 1 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej wynika, że 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. Wymaga to skrupulatnego badania przedmiotu wniosku” (wyrok NSA z 1.03.2019 r., I OSK 763/17, LEX nr 2715549).

„Konstytucyjna zasada dostępu do informacji publicznej może być ograniczona tylko w formie regulacji ustawowej a treść ograniczenia powinna być jasna. Nie można zatem tworzyć ograniczeń w zakresie dostępu do informacji poprzez wykładnię. Ograniczenia w zakresie tego dostępu powinny wynikać wprost z jasno brzmiącego przepisu rangi ustawowe” (wyrok NSA z 9.04.2015 r., I OSK 1057/14, LEX nr 1753693). „W sytuacji zaś gdy wnioskodawca żąda udzielenia informacji, (...) w stosunku do której tryb dostępu odbywa się na odrębnych zasadach, organ nie ma obowiązku wydawania decyzji o odmowie udzielenia informacji, lecz zawiadamia jedynie wnoszącego, że żądane dane nie mieszczą się w pojęciu objętym przedmiotową ustawą” (wyrok WSA w Warszawie z 14.01.2019 r., II SAB/Wa 503/18, LEX nr 2613271). „Ocena istnienia tej relacji winna być dokonywana

ostrożnie, po wnikliwej analizie, czy w istocie odrębna regulacja odmiennie reguluje daną materię. (...) Jako wyjątek, uregulowania wprowadzające odmiennie zasady i tryb dostępu winny być traktowane w sposób zawężający. Z wyjątkami wiąże się bowiem powszechnie znana zasada *exceptiones non sunt extendendae*. Innymi słowy w razie wątpliwości, w świetle art. 61 Konstytucji RP i art. 1 ust. 1 i 2 u.d.i.p. wykładnia powinna uwzględniać prawo dostępu do informacji, a nie jej ograniczenie” (wyrok NSA z 28.09.2018 r., I OSK 1821/18, LEX nr 2613852). „NSA zwracał uwagę, że niedopuszczalne jest stosowanie przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej, gdy żądane informacje mają charakter informacji publicznych, ale osiągalne są w innym trybie, np. na podstawie k.p.a. w zakresie dostępu strony do akt sprawy” (wyrok NSA z 1.03.2019 r., I OSK 763/17, LEX nr 2715549).

2. Komu przysługuje prawo do informacji

Konstytucja RP w art. 61 ust. 1 stanowi, że prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej i osób pełniących funkcje publiczne ma obywatel, natomiast zgodnie z art. 2 ust. 1 u.d.i.p. prawo do informacji publicznej przysługuje każdemu. Spór na tle rozumienia zakresu podmiotowego prawa do informacji osiągnął swoje apogeum w momencie, gdy TK w postanowieniu z 2.12.2015 r., SK 36/14, OTK-A 2015/11, poz. 189, stwierdził, że: „konstytucyjne prawo dostępu do informacji publicznej przysługuje wyłącznie «obywatelom», a zatem osobom fizycznym legitymującym się obywatelstwem polskim”. Reakcje sądów administracyjnych na tak postawioną tezę były natychmiastowe i jednoznaczne: prawo do informacji przysługuje każdemu, przez co należy rozumieć osobę fizyczną i każdy podmiot prawa prywatnego. „Omawiane uprawnienie przysługuje także obywatelom innych państw, bezpaństwowcom oraz osobom prawnym i jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej. Nie ma zatem żadnych przeszkód, by o informację publiczną ubiegało się np. stowarzyszenie” (wyrok WSA w Warszawie z 4.02.2016 r., II SAB/Wa 1009/15, LEX nr 2043349). „Pojęcie «każdy» oznacza zarówno osoby fizyczne i prawne, jak

i jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej, np. organizacje społeczne (...). Wobec tego argumentacja, iż prawo do żądania informacji zostało zastrzeżone tylko dla obywateli a nie dla „form zorganizowanych” oraz że ustawa, jako akt niższego rzędu, nie może być sprzeczna z Konstytucją, jest niezasadne. Zdaniem Sądu, Fundacja będąca osobą prawną jest podmiotem uprawnionym do dostępu do informacji publicznej” (wyrok WSA w Opolu z 20.06.2016 r., II SAB/Op 36/16, LEX nr 2086524). Ostatecznie sprawę rozstrzygnął NSA w wyroku z 18.11.2016 r. (I OSK 1746/16, I OSK 1746/16), w którym czytamy: „Niezasadny jest również zarzut naruszenia przepisu art. 61 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 2 ust. 1 u.d.p. poprzez przyjęcie, że przepisy te wyposażają w prawo dostępu do informacji publicznej również stowarzyszenia, a nie wyłącznie osoby fizyczne”. Podsumowując, należy przywołać wyrok WSA w Gliwicach (wyrok WSA w Gliwicach z 2.12.2020 r., III SAB/GI 223/20): „W art. 61 Konstytucji RP, umieszczonym w rozdziale poświęconym prawom politycznym, zagwarantowano osobom fizycznym prawo dostępu do informacji publicznej. Natomiast przepisy ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej służą realizacji tego konstytucyjnego prawa. Przy czym ustawodawca to prawo w art. 2 ust. 1 ustawy zagwarantował każdemu”.

Nie powinno zatem ulegać wątpliwości, że składać wnioski do sądu w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej może każdy. Dla właściwego jednak zrozumienia tej zasady, traktowanej jako jedna z kardynalnych zasad dostępu do informacji, wymaga wyjaśnienia kilka kwestii dodatkowych, takich jak:

- czy wnioskodawca może pozostawać anonimowy?
- czy wnioskodawcą może być osoba będąca uczestnikiem postępowania przed sądem?
- czy można wnioskować w czyimś imieniu?
- czy wnioski może składać osoba niepełnoletnia?
- czy wnioski mogą składać inne podmioty obowiązane do stosowania ustawy o dostępie do informacji publicznej w rozumieniu art. 4 ust. 1 i 2 u.d.i.p.?

O tych kwestiach traktują kolejne podpunkty rozdziału.

2.1. Identyfikacja wnioskodawcy

„Na gruncie regulacji zawartych w ustawie o dostępie do informacji publicznej istotne jest wyróżnienie dwóch etapów postępowania o różnym charakterze i mających za przedmiot odmienne sprawy administracyjne. W pierwszym rzędzie, jeżeli organ (lub inny zobowiązany podmiot) dysponuje żadaną informacją publiczną, to w postępowaniu tym nie mają w ogóle zastosowania przepisy k.p.a., bowiem informacja publiczna jest wtedy po prostu udostępniana w formie czynności materialno-technicznej. Dla wszczęcia takiego postępowania wystarczy wniosek ustny bądź złożony w innej niesformalizowanej formie, wniosek ten nie musi być poparty żadnym uzasadnieniem ani wskazaniem szczególnego interesu. Sytuacja wygląda inaczej, gdy w sprawie chociażby potencjalnie zachodzi możliwość podjęcia decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej lub decyzji o umorzeniu postępowania, albo też jakiegokolwiek innego aktu administracyjnego, który wiązałby się ustaleniem podmiotu, od którego pochodzi wniosek. Wówczas do usunięcia braków formalnych wniosku znajduje zastosowanie art. 64 § 2 k.p.a. (por. wyrok NSA z dnia 4 lutego 2016 r., sygn. akt I OSK 873/15)” (wyrok WSA w Warszawie z 20.11.2020 r., II SAB/Wa 468/20, LEX nr 3180798).

Bez względu na to, w jaki sposób wnioskodawca pragnie złożyć swój wniosek, musi pamiętać, że **wnioski anonimowe nie są wnioskami o dostęp do informacji publicznej**. Anonimowy wniosek to taki, z którego zarówno z jego treści, jak i charakteru adresu mailowego nie można wskazać, kto jest autorem wniosku. Przykładowo wysłanie wniosku drogą mailową z adresu kontrolujący@wp.pl jest wnioskiem anonimowym, ale już wysłanie wniosku z adresu piotr@kowalski.pl anonimowym wnioskiem nie jest. Podpisanie się pod pismem tradycyjnym jako „Uważny obserwator”, albo „Aktywni mieszkańcy” czy „Miś Uszatek” czyni ten wniosek anonimowym. **Podanie imienia i nazwiska osoby czyni wniosek złożonym właściwie**. Zwracam uwagę, że panuje wśród niektórych składów orzekających przekonanie, że skoro w konkretnym wypadku wniosek obejmuje informacje publiczne, które mogą być udostępnione, to słowo „każdy” należy rozumieć tak, że nie ma znaczenia, kto tak naprawdę zadaje pytanie, skoro informacja ta mogłaby zostać

udostępniona każdemu. Z drugiej strony powstaje zasadna wątpliwość, czy skoro dopuszczalne jest złożenie wniosku za pośrednictwem zwykłej poczty mailowej, która przecież nie identyfikuje nadawcy w sposób pewny, to czy można zweryfikować na tym etapie prawdziwość danych autora wniosku? Na tym etapie postępowania wnioskowego jest to niewykonalne. I zdaję sobie sprawę, że zwolennicy obu podejść do pojęcia „każdy” w omawianym aspekcie są w stanie swoje twierdzenia poprzeć konkretnymi wyrokami sądów administracyjnych.

Sądy administracyjne od kilku lat jednoznacznie wskazują, że wnioski anonimowe nie są wnioskami o udostępnienie informacji publicznej. Zdaniem WSA w Łodzi „O ile oczywiste jest, że przepisy omawianej ustawy wprowadzają minimum formalizmu w zakresie procedury wnioskowej, o tyle złożony wniosek musi zawierać co najmniej te elementy, które umożliwią udzielenie żądanej informacji względnie – wydanie i doręczenie decyzji administracyjnej w przypadku odmowy udostępnienia żądanej informacji. Oczywiste jest zatem, że wniosek o udostępnienie informacji publicznej nie może być anonimowy. (...) winien zawierać wskazanie imienia i nazwiska (ewentualnie nazwy) wnoszącego oraz jego adres i treść żądania. W przypadku przesłania zapytania pocztą elektroniczną nie jest konieczne użycie podpisu elektronicznego, jednakże nie zwalnia to wnioskodawcy ze wskazania imienia i nazwiska (w przypadku osób fizycznych) oraz adresu, w tym także poczty elektronicznej, na który winna być przesłana informacja (por. wyroki NSA z 16.03.2009 r., I OSK 1277/08, ONSAiWSA 2010/5/91 oraz WSA w Łodzi z 26.01.2016 r., II SAB/Łd 205/15, z 24.06.2016 r., II SAB/Łd 86/16 z 13.07.2016 r., II SAB/Łd 149/16, w Gdańsku z 29.06.2016 r., II SAB/Gd 60/16, oraz w Olsztynie z 12.04.2012 r., II SAB/Ol 33/12)” (wyrok WSA w Łodzi z 10.01.2019 r., II SAB/Łd 166/18, LEX nr 2614340). Zdaniem WSA w Olsztynie „To, że prawo do informacji publicznej przysługuje każdemu nie oznacza, że wnioskodawca może być anonimowy. Pod pojęciem każdego należy rozumieć osobę fizyczną, osobę prawną lub jednostkę nieposiadającą osobowości prawnej. Wskazanie przez wnioskodawcę danych pozwalających na jego identyfikację jest minimalnym wymaganiem. Organ obowiązany do udzielenia informacji publicznej ma zatem pełne prawo domagać się danych, które pozwolą

na należyte określenie podmiotu, wobec którego mają być podjęte czynności związane z realizacją wniosku. Uprawnienia organu w podanym zakresie nie niweczy fakt, że udzielenie informacji publicznej nie jest uzależnione od wykazania przez wnioskodawcę interesu prawnego lub faktycznego. Pojęcie interesu jest kategorią prawa materialnego, podczas gdy oznaczenie wnioskodawcy pozostaje w sferze prawa procesowego” (wyrok WSA w Olsztynie z 12.04.2012 r., II SAB/Ol 33/12, LEX nr 1145979). Na aspekt możliwego wydania decyzji w sprawie zwrócił uwagę WSA w Gliwicach w wyroku z 2015 r.: „To, że prawo do informacji publicznej przysługuje «każdemu» nie oznacza, że wnioskodawca może być anonimowy. Pod pojęciem «każdego» należy bowiem rozumieć osobę fizyczną, osobę prawną lub jednostkę nieposiadającą osobowości prawnej. Za uprawnieniem organu do żądania podania przez wnioskodawcę danych umożliwiających jego identyfikację przemawiają także rodzaje rozstrzygnięć, które mogą być wydane w następstwie złożenia wniosku o udzielenie informacji publicznej, zwłaszcza to, że stosownie do treści art. 107 § 1 K.p.a., każda decyzja powinna zawierać oznaczenie strony” (wyrok WSA w Gliwicach z 21.01.2015 r., IV SA/Gl 1075/14, LEX nr 1678756).

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z 24.06.2016 r., II SAB/Łd 86/16, LEX nr 2079929, stwierdza wręcz: „dostrzec należy, iż wniosek (...) nie zawierał żadnych danych umożliwiających identyfikację wnioskodawcy, nie zawierał wskazania imienia i nazwiska wnioskodawcy. Danych tych nie identyfikował również adres poczty elektronicznej, z której został przesłany (...). Niewątpliwie tak sformułowane żądanie nie pozwalało na ustalenie kto w istocie występuje z żądaniem, czy osoba fizyczna, czy osoba prawna, czy może organ administracji publicznej, czy też może wiadomość została wysłana z adresu mailowego stworzonego ”sztucznie” przez program komputerowy, co przy aktualnej technologii nie jest wykluczone. W ocenie sądu tak sformułowane żądanie nie pozwalało na zakwalifikowanie go do kategorii wniosków o udostępnienie informacji publicznej”.

Ostatnie orzeczenia NSA pozostawiają w tym zakresie wątpliwości. **Każdy wniosek o udostępnienie informacji publicznej musi zawierać informacje o tym, kto jest jego autorem.** Jeżeli jest to osoba

fizyczna, należy podać imię i nazwisko, jeżeli natomiast wnioskodawcą jest osoba prawna lub inna jednostka organizacyjna niemająca osobowości prawnej, należy podać informacje pozwalające na identyfikację wnioskodawcy. **„Podmioty występujące z żądaniem udostępnienia informacji publicznej muszą zostać określone we wniosku w sposób, który pozwalałby stwierdzić, że są podmiotami, którym takie prawo przysługuje. Oznacza to, że wniosek musi spełniać minimalne wymagania formalne tzn. zawierać wskazanie przez wnioskodawcę danych pozwalających na jego identyfikację, jak imię i nazwisko oraz adres, także elektroniczny, na który należy udzielić odpowiedzi”** (wyrok NSA z 16.02.2021 r., III OSK 2698/21, LEX nr 3125849).

Podanie jakichkolwiek danych przez wnioskodawcę, gdzie jako minimum traktujemy imię i nazwisko, nawet jeżeli są obiektywnie nieprawdziwe, pozwala uznać wniosek za złożony właściwie. Odformalizowanie postępowania regulowanego przepisami ustawy o dostępie do informacji publicznej powoduje możliwość składania wniosków również za pośrednictwem zwykłej poczty elektronicznej, która jako taka nie spełnia zasady pisemności w rozumieniu art. 14 k.p.a.², zatem nie pozwala na zweryfikowanie, kto tak naprawdę jest

² Art. 14 k.p.a.: „§ 1. Sprawy należy załatwiać w formie pisemnej lub w formie dokumentu elektronicznego w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz.U. z 2020 r. poz. 346, 568, 695, 1517 i 2320), doręczanego środkami komunikacji elektronicznej.

§ 2. Sprawy mogą być załatwiane ustnie, telefonicznie, za pomocą środków komunikacji elektronicznej w rozumieniu art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną (Dz.U. z 2020 r. poz. 344) lub za pomocą innych środków łączności, gdy przemawia za tym interes strony, a przepis prawny nie stoi temu na przeszkodzie. Treść oraz istotne motywy takiego załatwienia powinny być utrwalone w aktach w formie protokołu lub podpisanej przez stronę adnotacji”. Od 5.10.2021 r. wchodzi w życie nowe przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego w postaci art. 14 § 1a–d, które jednak dla omawianej sprawy nie mają znaczenia, gdyż w zakresie realizacji trybu wnioskowego na podstawie ustawy o dostępie do informacji nie stosujemy przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. Zatem nadal istnieje możliwość składania wniosków za pośrednictwem zwykłej poczty elektronicznej, która nie spełnia wspomnianej zasady pisemności określonej w art. 14 k.p.a.

wnioskodawcą w konkretnej sprawie. Jednak ten brak obciąża negatywnie wyłącznie wnioskodawcę, gdyż w razie potrzeby wydania decyzji lub chęci złożenia skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego zaistnieje rozbieżność podmiotowa pomiędzy wnioskodawcą a stroną lub wnioskodawcą a skarżącym. Wnioskodawca, który podał nieprawdziwe dane we wniosku, nie będzie mógł stać się stroną decyzji, gdyż kto inny składał wniosek, a kto inny ma być stroną – adresatem decyzji. Zatem przygotowanie ewentualnej decyzji nie jest możliwe, wobec braku podstawowego elementu decyzji, jakim jest oznaczenie strony (art. 107 § 1 pkt 3 k.p.a.). I nawet jeżeli prezes sądu przeprowadzi stosowne postępowanie naprawcze³, stosując art. 64 § 2 k.p.a.⁴, zakładając, że podane dane we wniosku były nieprawdziwe, wynik tego postępowania z góry jest negatywny dla wnioskodawcy.

³ „W momencie, w którym musi być wydana decyzja administracyjna, zachodzi potrzeba zidentyfikowania osoby będącej wnioskodawcą, stosownie do treści art. 107 k.p.a. Jednocześnie musi być zrealizowana zasada pisemności o jakiej mowa w art. 14 k.p.a. Osoba fizyczna będąca adresatem decyzji powinna być oznaczona przez podanie danych personalnych oraz adresu zamieszkania (pobytu), w przypadku osoby prawnej powinna zostać podana pełna nazwa i siedziba, stosownie do właściwego rejestru. W uchwale NSA z 2013 r. skład orzekający wyjaśnił, że chociaż „postępowanie w sprawie udostępnienia informacji publicznej jest postępowaniem odformalizowanym i uproszczonym, w którym przepisy k.p.a. znajdują zastosowanie dopiero na etapie wydania decyzji w trybie art. 16 u.d.i.p. (...), nie oznacza to jednak, że do postępowania dotyczącego informacji publicznej nie stosuje się pewnych ogólnych zasad odnoszących się do postępowań administracyjnych” (uchwała NSA (7) z 9.12.2013 r., I OPS 7/13, OSNAiWSA 2014/3, poz. 37). Wydaje się, że właśnie w tego typu sytuacjach ogólna zasada wynikająca z art. 64 § 2 k.p.a. daje możliwość właściwego zastosowania w celu zakończenia tego etapu postępowania, które musi z przyczyn obiektywnych zakończyć się wydaniem decyzji administracyjnej. „Gdy choćby potencjalnie zachodzi możliwość podjęcia decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej lub decyzji o umorzeniu postępowania, albo też jakiegokolwiek innego aktu administracyjnego, który wiązałby się z ustaleniem podmiotu, od którego pochodzi wniosek, do usunięcia braków formalnych wniosku znajduje zastosowanie art. 64 § 2 k.p.a.” (wyrok NSA z 6.12.2018 r., I OSK 475/17, LEX nr 2603951). Cyt. za P. Sitniewski, *Dostęp do informacji publicznej. Pytania i odpowiedzi. Wzory pism*, Warszawa 2020, s. 280–281.

⁴ Art. 64 § 2 k.p.a.: „Jeżeli podanie nie spełnia innych wymagań ustalonych w przepisach prawa, należy wezwać wnoszącego do usunięcia braków w wyznaczonym terminie, nie krótszym niż siedem dni, z pouczeniem, że nieusunięcie tych braków spowoduje pozostawienie podania bez rozpoznania”.

Kto inny składał wniosek, a kto inny próbuje stać się stroną lub złożyć skargę do wojewódzkiego sądu administracyjnego.

Podobnie w ewentualnym postępowaniu sądowoadministracyjnym rozbieżność podmiotowa między wnioskującym a skarżącym powoduje odrzucenie skargi. **„Brak wskazania w u.d.i.p. jakichkolwiek wymagań formalnych wniosku o udostępnienie informacji publicznej, nie oznacza że uprawnionym do wniesienia skargi na bezczynność organu, jest inny podmiot niż ten, który z nim wystąpił.** To właśnie występujący z wnioskiem ma prawo kwestionować zgodność z prawem działania organu na gruncie u.d.i.p.” (wyrok WSA w Warszawie z 7.11.2019 r., II SAB/Wa 132/19, LEX nr 3098706). Skoro „z wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej wystąpił inny podmiot, aniżeli wnoszący skargę, (...) zatem strona skarżąca nie jest podmiotem, który występował o udostępnienie informacji publicznej, jak również nie jest osobą, która uczestniczyła w działaniach podejmowanych przed organem administracji na jakimkolwiek jego etapie po wniesieniu przedmiotowego żądania. W świetle powyższego wyczerpana została przesłanka odrzucenia skargi przewidziana treścią art. 58 § 1 pkt 6 p.p.s.a.⁵, ponieważ skargę do sądu administracyjnego wniósł podmiot nie uczestniczący w postępowaniu administracyjnym, ani też nie ubiegający się o udostępnienie informacji publicznej” (wyrok WSA w Gliwicach 23.05.2019 r., III SAB/Gl 16/19, LEX nr 2681369). „Skarżący może zaskarżyć bezczynność organu jedynie dotyczącą nierozpatrzenia jego wniosku, a nie wniosku złożonego do organu przez kogokolwiek. Musi zatem wykazać, że to on żądał od organu dokonania określonej czynności (udostępnienia informacji publicznej). Z treści art. 50 § 1 p.p.s.a. wynika bowiem, że uprawnionym do wniesienia skargi jest co do zasady jedynie ten podmiot, który ma w tym interes prawny, czyli – w przypadku skargi na bezczynność organu w przedmiocie udzielenia informacji publicznej – ten podmiot, którego wniosku organ nie rozpatruje w ustawowym terminie. (...) Podmiot – niebędący nadawcą wniosku – nie ma bowiem legitymacji do zaskarżenia bezczynności

⁵ Zgodnie z art. 58 § 1 pkt 6 p.p.s.a. sąd odrzuca skargę, jeżeli z innych przyczyn wniesienia skargi jest niedopuszczalne.

organu w rozpatrzeniu wniosku, którego nie był nadawcą, tj. którego nie złożył. We wniosku z dnia 14 września 2015 r., na który powołuje się skarżący, nadawca nie został określony. Nie został także wskazany na wezwanie organu” (wyrok WSA w Gdańsku z 29.06.2016 r., II SAB/Gd 60/16, LEX nr 2105438).

2.2. Wnioski składane przez uczestników postępowań

Odformalizowanie postępowania wnioskowego w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej, czego przejawem jest m.in. art. 2, nie może prowadzić do naruszania porządku prawnego regulującego jawność poszczególnych postępowań sądowych. Właściwie sporządzony wniosek o udostępnienie informacji zawierający dane wnioskodawcy, pozwala już na tym etapie wyeliminować ewentualne wątpliwości co do tego, który tryb w zakresie uprawnień informacyjnych ma w danym wypadku pierwszeństwo. Nie bez powodu ustawodawca reglamentuje dostęp do akt w zależności od tego, kto z takim wnioskiem występuje.

W postępowaniu karnym w toku postępowania przygotowawczego strony procesowe, ich przedstawiciele procesowi mają prawo zapoznać się z aktami tego postępowania oraz sporządzić odpisy lub kopie dokumentów tam się znajdujących. Ten etap postępowania cechuje się niejawnością. Dlatego też innym osobom akta postępowania przygotowawczego w jego toku mogą być udostępniane tylko w wyjątkowych wypadkach za zgodą prokuratora (zob. art. 156 k.p.k.). Unormowanie to jest wyrazem tajności postępowania przygotowawczego. W postępowaniu sądowym akta sprawy sądowej mogą zostać udostępnione również innym osobom, na przykład dziennikarzowi, naukowcowi prowadzącemu badania. Przykładowo akta spraw zakończonych mogą być udostępniane jednostkom organizacyjnym prowadzącym działalność naukową lub badawczo-rozwojową oraz Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury dla celów dydaktycznych (zob. § 133 ust. 11 i 12 reg.u.s.p.). Przepisy stanowią, że „akta mogą być udostępnione” (art. 156 § 1 zdanie drugie), co oznacza, że jest to

kwestia uznaniowa i uzyskanie możliwości wglądu do akt jest uzależnione od zgody prezesa sądu. Reglamentacja dostępu jest zależna od oceny okoliczności konkretnej sprawy. Zarządzenie prezesa sądu o odmowie udostępnienia akt nie jest zaskarżalne⁶. W uchwale NSA (7) z 8.12.2013 r., I OPS 7/13, ONSAiWSA 2014/3, poz. 37, czytamy: „Żądanie udostępnienia przez prokuratora akt sprawy jako zbioru materiałów zakończonego postępowania przygotowawczego nie jest wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej, o którym mowa w art. 10 ust. 1 u.d.i.p.”. By móc dokonać tego typu stwierdzenia w realiach realizacji konkretnego wniosku, prezes sądu musi mieć pewność, kim jest wnioskodawca. W zależności od tego, kto jest autorem pisma żądającego udostępnienia informacji, różne może być rozstrzygnięcie co do trybu realizacji uprawnienia informacyjnego. W przeciwnym wypadku nie trudno sobie wyobrazić sytuację, gdy osoba, której odmówiono dostępu do akt, będzie próbowała uzyskać dostęp do informacji w nich zawartych w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej.

W postępowaniu cywilnym akta sprawy dostępne są dla uczestników postępowania oraz za zezwoleniem przewodniczącego dla każdego, kto potrzebę przejrzenia dostatecznie usprawiedliwi. Na tych samych zasadach dopuszczalne jest sporządzanie i otrzymywanie odpisów i wyciągów z akt sprawy oraz otrzymywanie zapisu dźwięku albo obrazu i dźwięku z akt sprawy (zob. art. 525 k.p.c.). Na marginesie należy dodać, że w postępowaniu administracyjnym wyłącznie strona lub ewentualnie uczestnik na prawach strony (zob. art. 31 § 2 i 3 k.p.a.) mają prawo wglądu w akta sprawy, sporządzania z nich notatek, kopii lub odpisów. Prawo to przysługuje również po zakończeniu postępowania (zob. art. 73 i 74 k.p.a.). „W ramach udostępnienia akt stronie na podstawie art. 73 k.p.a. mieści się sporządzenie

⁶ Zob. art. 466 § 1 k.p.k. „Przepisy dotyczące sprzeciwów i zażaleń na postanowienia stosuje się odpowiednio do sprzeciwów i zażaleń na zarządzenia”, oraz art. 459 § 2 k.p.k. „Zażalenie przysługuje także na postanowienia co do środka zabezpieczającego oraz na inne postanowienia w wypadkach przewidzianych w ustawie”, w zw. z art. 159 k.p.k. „Na odmowę udostępnienia akt w postępowaniu przygotowawczym przysługuje stronom zażalenie; na zarządzenie prokuratora zażalenie przysługuje do sądu”.

przez organ, w sposób wynikający z jego możliwości technicznych i organizacyjnych, na wniosek strony, kopii dokumentacji zgromadzonej w aktach sprawy” [uchwała NSA (7) z 8.10.2018, I OPS 1/18, ONSAiWSA 2019/1, poz. 1].

Biorąc pod uwagę powyższą specyfikę działania sądów, należy stwierdzić, że ogromne znaczenie ma to, kto zadaje pytanie w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej, szczególnie jeżeli wniosek obejmuje dokumenty wytworzone w ramach danego postępowania i znajdują się one w aktach konkretnej sprawy. Całkowicie bowiem inny zakres informacji otrzyma uczestnik danego postępowania, a inny osoba, która pragnie uzyskać w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej informacje publiczne rozumiane jako informacje o sprawach publicznych. Prezes sądu jako adresat wniosków składanych w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej od samego początku powinien wiedzieć, czy mamy do czynienia z realizacją procesowego uprawnienia informacyjnego uczestnika postępowania, czy też otrzymany wniosek jest wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej. Oba te uprawnienia, wgląd w akta oraz dostęp do informacji w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej rzadko kiedy będą się przedmiotowo pokrywać. Wynika to z tego, że podmiot niebędący uczestnikiem postępowania nie ma prawa wglądu w akta w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej, a jedynie prawo do informacji o sprawach publicznych, realizowane jako prawo do informacji, lub też jako prawo do informacji wraz z nośnikiem informacji. U podstaw obu uprawnień informacyjnych leżą odmienne założenia aksjologiczne. Prawo wglądu w akta postępowania jest uprawnieniem uczestnika mającym zapewnić skuteczne dochodzenie realizacji czy to prawa do obrony, czy też prawa do sądu jako takiego. Natomiast realizacja prawa do informacji służyć ma społecznej kontroli, poprzez dostęp do informacji o sprawach publicznych, a nie dostęp do wszelkich informacji będących w posiadaniu podmiotu obowiązującego do stosowania ustawy o dostępie do informacji publicznej. „Ustawa o dostępie do informacji publicznej nie może być i nie jest środkiem do wykorzystywania jej w celu występowania z wnioskiem o udzielenie każdej informacji. **Zakres przedmiotowy ustawy obej-**

muje dostęp tylko do informacji publicznej, a nie publiczny dostęp do wszelkich informacji” (wyrok WSA w Warszawie z 25.11.2020 r., II SAB/Wa 453/20, LEX nr 3116378). Jeszcze dobitniej ujął sprawę NSA: „Nie każdy bowiem dokument urzędowy należy uznać za informację publiczną. Istotna bowiem jest treść tego dokumentu. Stosownie do art. 1 ust. 1 u.d.i.p. treść tego dokumentu powinna dotyczyć sprawy publicznej” (wyrok NSA z 18.06.2020 r., I OSK 100/20, LEX nr 3021509). **W wyroku z 2021 r. NSA nie pozostawia w tym zakresie żadnych wątpliwości:** „W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego, okoliczność powołania się przez wnioskodawcę w swoim żądaniu na prowadzone postępowanie administracyjne oraz fakt, że zarówno wnioskodawca, jak i strona postępowania administracyjnego posiadała tożsame imię, nazwisko oraz adres, uzasadniało stanowisko organu, że przepisy u.d.i.p. nie mają do wnioskodawcy zastosowania. Brak było bowiem podstaw do uznania, że wnioskodawca jak i strona postępowania w prowadzonym postępowaniu odwoławczym nie jest jedną i tą samą osobą. Zasadnie zatem organ załatwił wniosek skarżącego poprzez skierowanie do niego zwykłego pisma informującego o przyczynie niemożności udostępnienia informacji publicznej” (wyrok NSA z 16.02.2021 r., III OSK 2698/21, LEX nr 3125849).

Od tego, kto jest autorem pisma, zależy przede wszystkim tryb uzyskania informacji oraz zakres przedmiotowy realizacji uprawnienia informacyjnego. Zakres realizacji obu uprawnień informacyjnych (prawa do wglądu w akta oraz dostępu do informacji w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej) z reguły będzie skrajnie odmienny. Oczywiście można sobie wyobrazić, gdy w aktach danej sprawy znajduje się jeden dokument, który ze względu na fakt zastosowania w tym konkretnym przypadku art. 5 ust. 3 u.d.i.p. będzie mógł być całości udostępniony zarówno uczestnikowi postępowania – jako realizacja prawa wglądu w akta, jak i każdemu w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej – jako realizacja prawa do informacji. Jednak nawet istnienie tego typu wyjątków potwierdza tylko regułę, która brzmi – **dla właściwej realizacji prawa do informacji w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej, ze względu na fakt istnienia szczególnych regulacji procesowych zapewniających uprawnienia informacyjne przysługujące uczestnikom postępowania,**