

**Prof. dr hab. Bogdan Dolnicki**

**Dr Renata Cybulska**

**Realizacja zasady jawności  
i dostępu do informacji publicznej  
w samorządzie terytorialnym**

**31.03.2011 r.**

Celem niniejszej opinii jest przedstawienie zasady jawności i dostępu do informacji publicznej oraz sposobów ich realizacji w jednostkach samorządu terytorialnego. Konieczne zatem było uwypuklenie regulacji zarówno takich, które dobrze spełniają swoje zadanie oraz takich, które mają pewne mankamenty. Z uwagi na dużą ogólność przepisów i brak definicji legalnych wielu instrumentów prawnych, niezbędna była analiza orzecznictwa i doktryny w przedmiotowym zakresie. Różnorodne, a wielokrotnie skrajne stanowiska sądów i poglądów w literaturze przedmiotu wskazuje jak niejednoznaczna jest to materia i jakie stwarza wątpliwości interpretacyjne, co bezpośrednio przekłada się na stosowanie przepisów. Należy też zastanowić się, czy istniejące regulacje prawne są wystarczające dla zagwarantowania realizacji przedmiotowych zasad, czy konieczne są zmiany prowadzące do zmiany skomplikowanych i niejasnych regulacji.

## **I. Jawność działania władz publicznych i dostęp do informacji publicznej w prawie międzynarodowym**

Dostęp do informacji publicznej stanowi jedną z kardynalnych zasad współczesnej demokracji i społeczeństwa obywatelskiego. Stąd też prawo do informacji stało się jednym z praw człowieka przyjętym przez wspólnotę międzynarodową.

Obowiązek udostępniania obywatelom informacji publicznej wynika między innymi z art.10 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (określana potocznie jako Europejska Konwencja Praw Człowieka. Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 z późn. zm.) oraz z art. 19 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167). Umowy te są częścią polskiego wewnętrznego porządku prawnego i ich postanowienia stosuje się bezpośrednio (art. 91 Konstytucji RP).

Artykuł 10 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności stanowi, iż *każdy ma prawo do wolności wyrażania opinii. Prawo to obejmuje wolność (...) otrzymywania informacji i idei bez ingerencji władz publicznych i bez względu na granice państwowe.* Natomiast artykuł 19 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych przyznaje zaś każdemu człowiekowi prawo do (...) *swobodnego poszukiwania, otrzymywania i rozpowszechniania wszelkich informacji i poglądów, bez względu na granice państwowe, ustnie, pismem lub drukiem, w postaci dzieła sztuki bądź w jakikolwiek inny sposób według własnego wyboru.*

W zjednoczonej Europie kwestie dostępu do informacji publicznej określają dwa akty prawne: Zielona Księga Komisji Wspólnot Europejskich z 20 stycznia 1999 r., dotycząca dostępu do informacji w sektorze publicznym w społeczeństwie informacyjnym (Green Paper on Public Sector Information in the Information Society) KOM (1998) 585 (zawiera ona wytyczne dla organów ustawodawczych państw – członków Unii w omawianej dziedzinie) oraz Rekomendacja nr R /81/ 19 Komitetu Ministrów dla Państw Członkowskich w sprawie dostępu do informacji posiadanej przez władze publiczne (zob. tekst Rekomendacji (w:) T. Jasudowicz, *Administracja wobec praw człowieka*, Toruń 1997, s. 99). Przy czym rekomendacja nie ma charakteru wiążącego; zawiera jedynie zalecenia, do których powinny się stosować państwa członkowskie Rady Europy. Określono w niej zasady udzielania informacji znajdujących się w posiadaniu władz publicznych. Przede wszystkim — od podmiotu żądającego informacji (osoba fizyczna lub prawna) nie można domagać się uzasadniania swojego interesu prawnego. Żądanie udzielenia informacji można skierować do wszelkich władz publicznych, poza ustawodawczymi i sądowymi, na zasadzie równości. Udzielenie informacji powinno nastąpić w rozsądnym czasie. Odmowa udzielenia informacji musi być uzasadniona względami ochrony bezpieczeństwa narodowego, bezpieczeństwa i porządku publicznego, ochrony życia prywatnego bądź innego interesu prywatnego. Od każdej decyzji odmownej służy odwołanie. Również obecnie w Unii Europejskiej prawo do informacji traktowane jest jako prawo podmiotowe każdego, zarówno obywatela Unii, jak i osoby fizycznej lub prawnej zamieszkującej bądź mającej swoją siedzibę w państwie członkowskim (por. art. 255 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską wprowadzonego Traktatem Amsterdamskim z 2 października 1997 r. — tekst (w:) Dokumenty Europejskie, w opracowaniu A. Przyborowskiej-Klimczak i E. Skrzydło-Tefelskiej, t. III, Lublin 1999, s. 295–296). Obejmuje ono dostęp do informacji unijnych oraz do informacji sektora publicznego członków Unii. Pod pojęciem „sektora publicznego” mieszczą się wszystkie podmioty publiczne, bez względu na ich formę prawną, o ile są ustanowione przez władze publiczne i wykonują zadania publiczne. Dotyczy to również sądów. Żądający informacji nie musi przy tym uzasadniać swojego interesu. Określono również szczegółowe zasady dostępu do informacji. Ich celem ma być zapewnienie przejrzystości procesu decyzyjnego. Dlatego też gwarantuje się możliwie najpełniejszy dostęp do dokumentów Unii, a także władz krajowych, regionalnych i lokalnych. Dostęp ten jest bezpłatny i oparty na zasadzie równości i niedyskryminacji. Udzielenia informacji można odmówić wyłącznie w celu ochrony interesu publicznego, ochrony stosunków międzynarodowych, wspólnotowych interesów finansowych, postępowania sądowego,

potrzebę poufności informacji zastrzeżonych, ochronę dóbr osobistych i prywatności, tajemnic zakładowych, handlowych, przemysłowych i danych osobowych. Wyłączenia dostępu do informacji publicznych powinny być traktowane restrykcyjnie. Odmowa musi być szczególnie uzasadniona i podlega wnikliwej kontroli (zwłaszcza ombudsmana).

W Polsce do czasu uchwalenia Konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) prawo do informacji występowało w polskim systemie prawnym jedynie w ograniczonym zakresie. Służyło ono wyłącznie stronom i innym uczestnikom postępowania administracyjnego, a polegało tylko na obowiązku informowania ich przez organy o prowadzonym postępowaniu. Dopiero Konstytucja RP stworzyła podstawy prawne powszechnego prawa do informacji. Przyznała bowiem każdemu wolność wyrażania swoich poglądów, pozyskiwania i rozpowszechniania informacji (art. 54 ust. 1) oraz zagwarantowała obywatelom prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej, a także osób pełniących funkcje publiczne (art. 61 ust. 1). Artykułowi 10 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności odpowiada, i to w większym stopniu niż art. 61— art. 54 ust. 1 Konstytucji, zapewniający każdemu wolność pozyskiwania informacji. Kwestia wzajemnego stosunku art. 61 Konstytucji i art. 10 Konwencji była przedmiotem orzeczenia Sądu Najwyższego z 1 czerwca 2000 r. (III RN, 64/00, OSNAP 2001, nr 6, poz. 183), w którym SN kategorycznie stwierdził, że Konstytucja RP ustanawia wyższe standardy ochrony wolności wypowiedzi niż przewidziane w art. 10 Konwencji. (zob. też wyrok NSA z 5 grudnia 2001 r., II SA 155/01, OSP 2002, z. 6, poz. 78 oraz z 30 stycznia 2002 r., II SA 717/01, Wokanda 2002, nr 7–8, s. 68.) Prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. Prawo do uzyskiwania informacji obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu (art. 61 ust. 2).

Pomiędzy ww. przepisami występuje pewna sprzeczność. W art. 54 ust. 1 stanowi się, że każdy ma wolność pozyskiwania i rozpowszechniania informacji. Temu prawu nie odpowiada jednak obowiązek udzielania informacji przez władze publiczne. Natomiast z art. 61 wynika prawo do uzyskiwania informacji przez obywatela. Mogło by z tego wynikać, że prawo takie nie służy cudzoziemcom oraz bezpaństwowcom. Byłoby to sprzeczne z normami prawa międzynarodowego

Jednakże prawo dostępu do informacji publicznej zostało sformułowane w Konstytucji zbyt ogólnie. Stąd zrodziła się potrzeba uregulowania tych kwestii w ustawie zwykłej. Stało się to w drodze ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. nr 112, poz. 1198 ze zm. ), która w przeważającej części weszła w życie 1 stycznia 2002 roku.

Ustawa o dostępie do informacji publicznej miała być w założeniu ustawą ustrojową, konkretyzującą konstytucyjne prawo obywatela do informacji publicznej. Tak się jednak nie stało. Ustawa jest najobszerniejszym, ale jak wskazano w niniejszej opinii - nie jedynym aktem prawnym wyrażającym i konkretyzującym zasadę jawności działania organów władz publicznych. Deklaracje jawności — w odniesieniu do swego zakresu unormowania — zawierają także m.in.:

- ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240ze zm.) (zasada jawności finansów publicznych);
- ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. Nr 80, poz. 717) (zakłada prawo wglądu do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz odpłatnego otrzymywania wypisów i wyrysów z planu);
- ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. (Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.) Prawo zamówień publicznych (odnosi się do protokołu z postępowania o zamówienie publiczne w zakresie określonym przez ustawę),
- ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 ze zm.) oraz ustawa z dnia 2 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. Nr 199, poz. 1227);
- ustawy ustrojowe samorządu terytorialnego, tj. ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.), ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U z 2001 r. Nr 142, poz. 1592) oraz ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590ze zm.).

## **II. Zasada jawności**

Zasada jawności jest zasadą demokratycznego państwa, mającą zagwarantować przejrzystość działania administracji publicznej. W państwach członkowskich zasada ta ma wieloletni staż i jest respektowana (por. T. Górzyńska, *Dostęp do informacji publicznej w*

*Europie – rozwój czy stagnacja?*, w: *Dostęp obywateli do europejskiego wymiaru sprawiedliwości*, red. H. Izdebski, H. Machińska, Warszawa 2005, s. 102).

Jak słusznie pisała już w 1995 r., a więc przed przyjęciem obecnej Konstytucji RP, B. Kudrycka: „Jawność działania, otwarty dialog, swobodny i sprawny przepływ informacji między mieszkańcami i funkcjonariuszami publicznymi są warunkiem *sine qua non* administracji publicznej w wielu krajach demokratycznych. Taka metoda ogranicza również stronnicze i nieetyczne działania wewnątrz organów administracyjnych” (B. Kudrycka, *Dylematy urzędników administracji publicznej*, Białystok 1995, s. 93). Zasada jawności ma być na szczeblu samorządowym niejako gwarancją, że działania administracji będą dokonywane przy udziale i kontroli społeczeństwa. Jawność jest więc próbą zniwelowania arbitralności, dyskrecjonalności administracji (por. E. Koniuszewska, *Środki ograniczające nadużycia władzy w jednostkach samorządu terytorialnego w ustrojowym prawie administracyjnym*, Wolters Kluwer Warszawa 2009, s. 125).

Zasada jawności jest więc niezwykle istotnym elementem działalności organów władzy publicznej, przy czym to jawność działania organów jednostek samorządu terytorialnego, jako najbliższa mieszkańcom jest kwestią najbardziej newralgiczną. Dlatego też powinna być uregulowana na tyle szeroko, a zarazem precyzyjnie, aby korzystanie z niej było realne i zaspokajało potrzeby mieszkańców w tym zakresie.

Zasada jawności, a dokładnie prawo do informacji są w Polsce zasadą konstytucyjną. Zgodnie z przepisem art. 61 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej *obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób i jednostek organizacyjnych w zakresie w jakim wykonują one zadania z zakresu administracji publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. Prawo do uzyskiwania informacji obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku i obrazu.* Umieszczenie prawa do informacji w grupie wolności i praw politycznych wskazuje, że prawo to jest związane z udziałem obywateli w sprawowaniu władzy. Takie uprawnienie nie byłoby jednak możliwe do zrealizowania, gdyby nie była zapewniona faktyczna możliwość uzyskania informacji publicznej. Odesłanie zawarte w ust. 4 art. 61 Konstytucji RP do ustaw określających tryb udostępnienia informacji pozwala urzeczywistnić prawo do informacji, które tak jak i zasada jawności jest więc też prawem konstytucyjnym. Konstytucja RP przewiduje ograniczenie tego prawa, jednakże tylko w określonych przypadkach. Przepis art.

61 ust. 3 stanowi, że przypadki te to określona w ustawach ochrona wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochrona porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa. Jawność nie jest więc bezwzględna, jako że niedopuszczalne jest ujawnienie każdemu absolutnej całości działań władzy publicznej. Przy czym wyjątki podyktowane są ochroną prawną określonych dóbr.

Pomimo wielokrotnego używania przez ustawodawcę pojęcia jawności, nie ma legalnej definicji tego terminu. A. Piskorz – Ryń jawność rozumie jako „ideę – postulowany stan rzeczy, do którego państwo dąży, nie zawsze jednak w pełni go realizując. W takim ujęciu jawność jest przeciwieństwem pojęcia tajności” (A. Piskorz-Ryń, *Jawność działania administracji publicznej*, w: *Prawo do dobrej administracji*, red. H. Machińska, Warszawa 2003, s. 488). Wydaje się, że z zasadą jawności związane jest nierozzerwalnie prawo dostępu do informacji, które służy jej realizacji. Nie jest więc możliwe zrealizowanie zasady jawności, bez urzeczywistnienia prawa dostępu do informacji, a to z kolei związane z obowiązkiem organu jej udostępnienia (E. Koniuszewska, *Środki ograniczające nadużycia władzy w jednostkach samorządu terytorialnego w ustrojowym prawie administracyjnym*, Wolters Kluwer Warszawa 2009, s. 126). Można więc stwierdzić, że jawność jest niejako celem, który można osiągnąć poprzez racjonalnie ukształtowane prawo do informacji. Sytuację też można ująć w ten sposób, że prawo do informacji jest niejako narzędziem realizacji zasady jawności.

W literaturze przedmiotu przyjmuje się, że jawność w administracji powoduje obowiązek udostępniania wiadomości, które są w posiadaniu organów administracji z urzędu lub na wniosek osoby zainteresowanej. (J. Lang, *Zasada jawności w prawie administracyjnym*, St. Iur. 1996, nr 32, s. 159). Pojawił się nawet dość skrajny pogląd: „Tym samym z zasady jawności można wywieść istnienie po stronie administracji obowiązku wszechstronnego informowania zainteresowanych o swoich działaniach z własnej inicjatywy, zapewnienia współdziałania społeczności w tych działaniach bądź też zapewnienia konsultacji w formach grupowych czy indywidualnych” (D. Bzdyra, *Ochrona interesu indywidualnego w świetle obowiązywania zasady jawności oraz prawa do informacji w miejscowym planowaniu przestrzennym*, w: *Problemy współczesnego ustrojoznawstwa. Księga jubileuszowa Profesora Bronisława Jastrzębskiego*, red. J. Dobkowski, Olsztyn 2007, s. 426). Wydaje się, że teza ta idzie za daleko, jako że zapewnienie dostępu do pełnej informacji mogłoby się stać stało zasadniczą działalnością administracji publicznej. Z ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112 poz. 1198 ze zm., dalej zwana uodp) można wysnuć generalne założenie - niezbędne minimum informacji powinno być udostępniane mieszkańcom z urzędu, a informacje nie wymagające takiego udostępnienia będą osiągalne na

wniosek. Z drugiej jednak strony, jeden z aspektów jawności to kontrola nad działalnością organów, które mieszkańcy sami wybrali jako swoich przedstawicieli w wykonywaniu władzy. Dla konkretnego podmiotu jawność i powiązany z nią dostęp do informacji jest więc ważny najczęściej w odniesieniu do działania tych organów, z którymi ma największą styczność, czyli organami jednostek samorządu terytorialnego. ( por. A. Obrzut, *Prawo do informacji publicznej. Wybrane problemy*, w: *Problemy prawne w działalności samorządu terytorialnego*, red. S. Dolata, Opole 2002, s. 204). Informacja o działalności organów wiąże się więc głównie z zarządzaniem sprawami publicznymi. Pomimo jednak tego, że jawność rozumiana jest nie tylko jako uprawnienie do otrzymania informacji publicznych, ale jednocześnie jako korelujący z uprawnieniem obowiązek organów do jej ujawniania, to nie można oczekiwać od podmiotów zobowiązanych do udostępnienia informacji, aby przewidział jakie informacje będą w kręgu zainteresowania i jaki sposób udostępnienia będzie najodpowiedniejszy. Co więcej, takie działanie mogłoby spowodować natłok informacji, w którym odnalezienie właściwej byłoby znacznie utrudnione.

Pojęcie jawności występuje wprost również w tzw. ustawach samorządowych, jednakże bardziej jako zasada ogólna, cel. I tak przepis art. 11 b ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (dalej zwana usg ) stanowi, że *działalność organów gminy jest jawna, a ograniczenia mogą wynikać wyłącznie z ustaw*. W ust. 2 powoływanego przepisu ustawodawca przykładowo wskazuje, że w zakresie jawności mieści się *prawo do uzyskiwania informacji, wstępu na sesje rady gminy i posiedzenia jej komisji, a także dostępu do dokumentów wynikających z wykonywania zadań publicznych, w tym protokołów posiedzeń organów gminy i komisji rady gminy*. Analogiczne przepisy znajdują się w art. 8a ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. (dalej zwana usp) oraz w art. 15 a ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (dalej zwana usw).

Tak sformułowana jawność pokrywa się co do zakresu przedmiotowego z zakresem pojęcia dostępu do informacji, który można wywieść z ustawy o dostępie do informacji publicznej, która jest pojęciem węższym. Można wręcz stwierdzić, że dostęp do informacji jest niejako częścią zasady jawności.

### **III. Pojęcie prawa do informacji publicznej**

Prawo do informacji publicznej to uprawnienie podmiotu do wystąpienia o udostępnienie tej informacji oraz jej otrzymanie skorelowane z obowiązkiem udostępnienia jej przez podmioty zobowiązane.



Zgodnie z przepisem art. 61 Konstytucji RP prawo do informacji obejmuje uzyskiwanie informacji o:

- a) działalności organów władzy publicznej
- b) działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób i jednostek organizacyjnych w zakresie w jakim wykonują one zadania z zakresu administracji publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa
- c) działalności osób pełniących funkcje publiczne.

Inaczej sformułowana jest natomiast definicja zawarta w przepisie art. 1 uodp. Zgodnie z tym przepisem informacja publiczna to *każda informacja o sprawach publicznych*. Z jednej bowiem strony jest zdefiniowana na tyle szeroko, aby urzeczywistnić zasadę dostępu do informacji, a z drugiej strony na tyle nieprecyzyjna, aby zawsze odmówić dostępu do niej.

Zasadniczo, to w jaki sposób ustawodawca określił informację publiczną jest w literaturze przedmiotu krytykowane, jako obarczone błędem *ignotum per ignotum* (por. M. Bąkiewicz, *Prawo do informacji w jednostkach samorządu terytorialnego*[w:] *Obywatelskie prawo do informacji*, red. T. Gardocka, Warszawa 2008, s. 92, E. Jarzęcka-Siwik, *Dostęp do informacji publicznej (uwagi krytyczne)*, Kontrola Państwowa 2002, nr 1, s. 31). Są jednak w literaturze przedmiotu stanowiska odmienne, według których ustawodawca określając w art. 1 ust. 1 uodp informację publiczną przyjął, że jawność informacji ma charakter generalny, a to poprzez objęcie definicją informacji szeroką sferę informacji i faktów (P. Sitniewski, *Bezpłatność, czyli bez kosztowność udostępniania informacji publicznej*, [w:] *Sprawność działania administracji samorządowej*, red. E. Ura, Rzeszów 2006, s. 545). Sąd Najwyższy w uzasadnieniu uchwały z dnia 22 stycznia 2003 r. stwierdził natomiast, że „Trudności w rozumieniu pojęcia „informacja” pogłębia w sposób znaczący fakt, iż obok tego pojęcia na gruncie ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (...) wprowadzona pojęcie „informacja publiczna”, pod którym jak stwierdzono w art. 1 te same ustawy należy rozumieć „każdą informację o sprawach publicznych” (...). Wypada skonstatować, że zakres pojęcia „informacja”, jakim posługuje się kodeks karny, różni się nie tylko od zakresu tego pojęcia w Konstytucji, ale i od zakresu pojęcia „informacja” w rozumieniu prawa prasowego oraz, oczywiście, od znaczenia przedmiotowego „informacji publicznej” w rozumieniu ustawy o dostępie do informacji publicznej. Na gruncie prawa konstytucyjnego informacja rozumiana jest jako składowa część prawa do informacji, ważny składnik wolności wypowiedzi, prasy, słowa. W tej sytuacji Konstytucja stanowi ogólne ramy zarówno w odniesieniu do wolności informacji, jak i prawa do informacji” (I KZP 43/02,

OSNKW 2003, nr 1-2, poz. 5). Zdaniem M. Jaśkowskiej, „pojęcie informacji publicznej nie może być jednak rozpatrywane wyłącznie na tle art. 1 ustawy bez uwzględnienia treści art. 61 Konstytucji. Zastosowana wykładnia językowa mogłaby bowiem wówczas prowadzić do zbyt wąskiego rozumienia tego terminu. Powodowałoby to, że jako informację publiczną traktowano by każdą wiadomość odnoszącą się do sprawy publicznej, czyli sprawy dotyczącej pewnej zbiorowości. Nie obejmowano by więc tym pojęciem informacji odnoszącej się do spraw indywidualnych rozstrzyganych przykładowo decyzją administracyjną, chyba że wystąpiłyby elementy publiczne w kręgu stron postępowania. Byłoby to określenie zbyt wąskie, sprzeczne z art. 5 ust. 2 ustawy, który dopuszcza udostępnienie danych zawartych w aktach postępowań osób prywatnych, jeżeli dane te zawierają informacje o osobach pełniących funkcje publiczne, związane z pełnieniem tych funkcji” (M. Jaśkowska, *Dostęp do informacji publicznych w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Toruń 2002, s. 26-27).

Prawo do informacji publicznej zostało więc określone w uodp bardzo szeroko. Z jednej strony stwarza to niejednokrotnie wątpliwości interpretacyjne w zakresie tego co można udostępnić jako informację publiczną, z drugiej jednak strony pozwala to na jak najpełniejszą realizację zasady jawności.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 20 marca 2006 r. podkreślił, że prawo do informacji to przede wszystkim konstytucyjne prawo podmiotowe określone w art. 61 Konstytucji, a w jego ramach obywatel ma uprawnienie do otrzymania informacji o funkcjonowaniu instytucji publicznych, przede wszystkim instytucji władzy publicznej (K 17/05, OTK-A 2006, nr 3, poz. 30). Prawo do informacji obejmuje też dostęp do dokumentów, wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej oraz rejestracje dźwięku i obrazu.

Dla realizacji prawa dostępu do informacji określonego zarówno w Konstytucji RP, jak i w samej uodp ważne jest ustalenie, czy też zdefiniowanie kim jest osoba pełniąca funkcje publiczne. Jej działalności dotyczyć bowiem będzie ewentualna informacja. Zgodnie z art. 115 § 19 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553 ze zm.) *osobą pełniącą funkcje publiczne jest funkcjonariusz publiczny, członek organu samorządowego, osoba zatrudniona w jednostce organizacyjnej dysponujące środkami publicznymi, chyba że wykonuje wyłącznie czynności usługowe, a także inna osoba, której uprawnienia i obowiązki w zakresie działalności publicznej są określone lub uznane przez ustawę lub wiążącą Rzeczpospolitą Polską umowę międzynarodową*. Natomiast art. 115 § 13

określa kto jest funkcjonariuszem publicznym: Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, poseł, senator, radny, poseł do Parlamentu Europejskiego, sędzia, ławnik, prokurator, funkcjonariusz finansowego organu postępowania przygotowawczego lub organu nadrzędnego nad finansowym organem postępowania przygotowawczego, notariusz, komornik, kurator sądowy, syndyk, nadzorca sądowy i zarządca, osoba orzekająca w organach dyscyplinarnych działających na podstawie ustawy, osoba będąca pracownikiem administracji rządowej, innego organu państwowego lub samorządu terytorialnego, chyba że pełni wyłącznie czynności usługowe, a także inna osoba w zakresie, w którym uprawniona jest do wydawania decyzji administracyjnych, osoba będąca pracownikiem organu kontroli państwowej lub organu kontroli samorządu terytorialnego, chyba że pełni wyłącznie czynności usługowe, osoba zajmująca kierownicze stanowisko w innej instytucji państwowej, funkcjonariusz organu powołanego do ochrony bezpieczeństwa publicznego albo funkcjonariusz Służby Więziennej, osoba pełniąca czynną służbę wojskową, pracownik międzynarodowego trybunału karnego, chyba że pełni wyłącznie czynności usługowe. Należy podkreślić, że Konstytucja RP pozwala na uzyskiwanie informacji nie tylko o działalności funkcjonariuszy publicznych, ale szerzej – o działalności osób pełniących funkcje publiczne. Będzie to więc szeroka grupa osób, co z pewnością zwiększa transparentność działania administracji publicznej.

Znacznie precyzyjniej zakres dostępu do informacji określa art. 3 ust. 1 uodp. Zgodnie z tym przepisem *prawo do informacji publicznej obejmuje uprawnienie do:*

- a) uzyskania informacji publicznej, w tym uzyskania informacji przetworzonej w takim zakresie, w jakim jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego,*
- b) wglądu do dokumentów urzędowych*
- c) dostępu do posiedzeń kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów.*

Natomiast zgodnie z ust. 2 tego artykułu, prawo do informacji obejmuje uprawnienie do uzyskania informacji zawierających aktualną wiedzę o sprawach publicznych. Wydaje się, że przepis ten jest nieprecyzyjny i zbędny. Udostępniając informację podmiot zobowiązany bazuje na wiedzy aktualnej. Każda wiedza, według udostępniającego będzie aktualna, nawet jeśli obiektywnie rzecz ujmując sama informacja będzie nieaktualna. Czym innym jest bowiem aktualna wiedza, a czym innym aktualna informacja. Przepis ten słusznie skrytykował NSA w wyroku z dnia z dnia 20 listopada 2003 (II SAB 372/03, Wspólnota 2004, nr 13, s. 54) twierdząc, że nie jest to dostateczna podstawa dla ustalenia treści prawa do informacji publicznej.

Przykładowe wyliczenie informacji, które są informacjami publicznymi zawiera art. 6 uodp. Z uwagi na szeroki i dość ogólny katalog informacji, największe znaczenie praktyczne ma określenie, co jest, a co nie jest informacją publiczną, a co za tym idzie, co należy udostępnić. Katalog zawarty w art. 6 ust. 1 uodp przydatny jest natomiast dla ustalenia zakresu umieszczania informacji w Biuletynie Informacji Publicznej. Są to:

- 1) Informacje o polityce wewnętrznej i zagranicznej, w tym o zamierzeniach działań władzy ustawodawczej oraz wykonawczej, projektowaniu aktów normatywnych, programach w zakresie realizacji zadań publicznych, sposobie ich realizacji, wykonywaniu i skutkach realizacji tych zadań;
- 2) Informacja o organach władzy publicznej i podmiotach wykonujących funkcje publiczne i o ich funkcjonowaniu;
- 3) Informacje o danych publicznych, w tym: treść aktów administracyjnych i innych rozstrzygnięć, dokumentacja przebiegu i efektów kontroli oraz wystąpienia, stanowiska, wnioski i opinie podmiotów ją przeprowadzających, stanowiska w sprawach publicznych zajęte przez organy władzy publicznej i przez funkcjonariuszy publicznych w rozumieniu przepisów Kodeksu karnego, treść innych wystąpień i ocen dokonywanych przez organy władzy publicznej, informacja o stanie państwa, samorządów i ich jednostek organizacyjnych;
- 4) Majątku publicznym, m.in. o: majątku Skarbu Państwa i państwowych osób prawnych, innych prawach majątkowych przysługujących państwu i jego długach, majątku jednostek samorządu terytorialnego oraz samorządów zawodowych i gospodarczych oraz majątku osób prawnych samorządu terytorialnego, majątku podmiotów reprezentujących inne osoby lub jednostki organizacyjne, które wykonują zadania publiczne lub dysponują majątkiem publicznym oraz osoby prawne, w których Skarb Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego lub samorządu gospodarczego lub zawodowego mają pozycją dominującą w rozumieniu przepisów o ochronie konkurencji i konsumentów, pochodzących z zadysponowania majątkiem publicznym oraz pożytkach z tego majątku i jego obciążeniach, informacje o dochodach i stratach spółek kapitałowych, w których podmioty publiczne mają pozycją dominującą w rozumieniu przepisów o ochronie konkurencji i konsumentów oraz o dysponowaniu tymi dochodami i sposobie pokrywania strat, informacje o długu publicznym, pomocy publicznej i ciężarach publicznych.

Wyżej wymieniony katalog pomimo, że jest wyłącznie przykładowy, pokazuje jak szeroki wachlarz spraw podlega udostępnieniu w trybie uodp. Przepis art. 6 uodp zawiera bowiem wiele podpunktów, a i tak nie jest to wyliczenie taksatywne, o czym świadczy zwrot „w szczególności”. Jak wskazuje P. Szustakiewicz katalog ten nie powinien być zamknięty, jako że „w demokratycznym państwie prawa przedmiotem kontroli społecznej musi być jak najszerszy katalog informacji”. (P. Szustakiewicz, *Dostęp do informacji na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej* [w:] *Obywatelskie prawo do informacji*, red. T. Gardocka, Warszawa 2008, s. 20). Również M. Jaśkowska wskazuje, że wprawdzie wyliczenie w art. 6 uodp wyłącznie przykładowe, ale „Pozwala jednak zorientować się, do jakiego typu stanów faktycznych odnosi się dane pojęcie”. (M. Jaśkowska, *Dostęp do informacji publicznej w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Toruń 2002, s. 26). O tym, czy jest to informacja publiczna czy nie, będzie więc zasadniczo decydowała nie tyle forma informacji, co jej treść.

Także sądy administracyjne dość jasno opowiadają się za szerokim rozumieniem pojęcia „informacja publiczna”. Najpełniej ujął to Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 2 lipca 2003 r., który uznał, że w przypadku wątpliwości interpretacyjnych pojęcia informacji publicznej wskazanym, należy rozstrzygnąć to na korzyść wykonującego prawo do informacji, czyli przyjmując, że dana informacja ma status publicznej (II SA 837/03, M. Praw. 2003, nr 17, s. 770). Równie szeroko potraktował informację Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie, który stwierdził, że informacja publiczna to nie tylko wiadomość wytworzona przez szeroko rozumiane podmioty publiczne, ale także wiadomość niewytworzona przez podmioty publiczne, ale odnoszące się do nich (wyrok z dnia 30 października 2002 r., II SA 1956/02, System Informacji Prawnej LEX nr 78062). „Wyraz „informacja” obejmuje swoim znaczeniem znacznie szerszy zakres pojęciowy niż wyraz „dokumenty” i nie można zawężać i utożsamiać dostępu do informacji publicznej z dostępem do dokumentów. Należy jednak podnieść, że to dokument – w szerokim tego słowa znaczeniu – będzie podstawowym nośnikiem informacji publicznej.” (wyrok WSA z dnia 8 października 2008 r., IV SAB/Po 14/08, System Informacji Prawnej LEX nr 509779).

Jednym z pierwszych problemów, który pojawił się na tle stosowania uodp to relacja pojęć „informacja publiczna” a „dokument urzędowy”. Zgodnie z art. 6 ust. 2 uodp dokumentem urzędowym jest *treść oświadczenia woli lub wiedzy, utrwalona i podpisana w dowolnej formie przez funkcjonariusza publicznego w rozumieniu przepisów Kodeksu karnego, w ramach jego kompetencji, skierowana do innego podmiotu lub złożona do akt sprawy*. Zarówno w orzecznictwie, jak i w doktrynie panuje jednolite stanowisko, że pojęcie

„informacja publiczna” jest znacznie szersze niż „dokument urzędowy” (por. T.R. Aleksandrowicz, *Komentarz do ustawy o dostępie do informacji publicznej*, Warszawa 2004, s. 72, wyrok z dnia 5 grudnia 2001 r., II SA 155/01, OSP 2002, nr 6, poz. 78 ). Zdefiniowanie pojęcia „dokument urzędowy” jest o tyle istotne, jako że na prawo do informacji publicznej składa się również uprawnienia wglądu do tego rodzaju dokumentów. Z przyjętej w art. 6 ust. 2 definicji wynika, że dla zdefiniowania tego pojęcia nie tyle znaczenie ma forma dokumentu, co jego twórca oraz adresat. Tym samym, *a contrario*, nie będzie dokumentem urzędowym np. projekt uchwały, czy decyzji administracyjnej. Takie stanowisko potwierdzona też orzecznictwo. I tak np. w wyroku z dnia 20 czerwca 2002 r. NSA stwierdził, że informacja publiczna może obejmować określone fakty i stany istniejące w chwili udzielenia informacji, a nie plany w zakresie ewentualnego podjęcia działań, w dodatku które nie mają żadnej materialnej formy. Dopóki więc zamierzenia nie będą miały postaci konkretnych dokumentów nie podlegają udostępnieniu w trybie uodp (II SAB 70/02, Wokanda 2002, nr 11, poz. 31). Z uwagi na to, że istniała wątpliwość w zakresie udostępniania informacji o wskazanych w wyżej powoływanym wyroku „faktach”, sądy administracyjne doprecyzowały tę kwestię, stwierdzając, że wyliczenie ujęte w art. 6 uodp powinno być o tę kategorię uzupełnione. Wyjaśnił to precyzyjnie WSA w wyroku z dnia 15 października 2007 r., wskazując, że na podstawie uodp wniosek może dotyczyć określonych faktów lub stanu określonych zjawisk. „Nie jest jednak dopuszczalna argumentacja akcentująca, że pod podjęciem „faktów” należy rozumieć jedynie podjęte czynności faktyczne lub działania organu wykonującego władzę publiczną. Faktem należy objąć każdą czynność i każde zachowanie organu wykonującego władzę publiczną. Faktem należy objąć każdą czynność i każde zachowanie organu wykonującego zadania publiczne podjęte w zakresie wykonywania takiego zadania” (II SAB/Kr 56/07, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/364973F81C>). W innym orzeczeniu sąd administracyjny stanął na stanowisku, że informacją publiczną nie są treści aktów, czy polemika z dokonanyimi ustaleniami (wyrok NSA z dnia 27 września 2002 r., II SAB 180/02) lub też wykładania prawa (wyrok WSA z dnia 18 grudnia 2007 r., II SAB/Kr 103/07, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/B9361E12E3>). Interesujące stanowisko zaprezentował też WSA w Krakowie. Jego zdaniem postępowanie wszczęte na wniosek o udostępnienie informacji publicznej nie może wszczynać kolejnego, innego postępowania, którego wynikiem będzie dopiero wytworzenie wnioskowanej informacji (z uzasadnienia wyroku WSA z dnia 25 marca 2008 r., II SAB/Kr 122/07, System Informacji Prawnej LEX, nr 515329).

Duże kontrowersje w zakresie ewentualnego udostępnienia w trybie uodp stanowi dokumentacja kontroli, na etapie przed jej zakończeniem. Należy zgodzić się z M. Jabłońskim i K. Wygodą, którzy stoją na stanowisku, że w takiej sytuacji, zainteresowany będzie mógł otrzymać jedynie informację dotyczącą etapu kontroli, osoby ją przeprowadzającej czy też kiedy zostanie zakończona (M. Jabłoński, K. Wygoda, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Wrocław 2002, s. 153-154.)

Jak pokazują powoływane orzeczenia i stanowiska doktryny, informacja publiczna jest pojęciem tak pojemnym, że wyłącznie każdorazowa analiza stanu faktycznego może pozwolić na ustalenie charakteru wnioskowanej informacji. Z drugiej jednak strony zawężenie tego pojęcia mogłoby prowadzić do nieuzasadnionego ograniczenia informowania o szeroko pojętej administracji publicznej.

Kolejne wątpliwości dotyczą tego, czy podmiot zobowiązany do udostępnienia informacji powinien udostępnić wszystkie informacje będące w jego posiadaniu, czy tylko te, które zostały wytworzone w związku z jego działalnością. Przyjęte jest, że podmiot taki powinien udostępnić wszystkie informacje, które są w jego posiadaniu. Wydaje się jednak, że sprawa nie jest jednoznaczna. Przykładem może być sytuacja, gdy dany podmiot jest w posiadaniu informacji – np. dokumentacji zawierającej prawa autorskie, która nie została wytworzona dla niego. Z uwagi na to, że nie zawierał umowy o sporządzenie tej dokumentacji może nie mieć wiedzy na temat postanowień umowy w zakresie np. praw autorskich czy postanowień, które powodowałyby niemożliwość dysponowania informacją. Dlatego też z ostrożnością należy podchodzić do udostępniania informacji, które nie zostały wytworzone przez albo na rzecz podmiotu udostępniającego. Taka tezę, choć pośrednio, potwierdza stanowisko NSA przedstawione w wyroku z dnia 16 czerwca 2009 r., zgodnie z którym „nie każda opinia prawna może być zakwalifikowana do informacji publicznej. Decyduje o tym przede wszystkim cel, w jakim została opracowana” (I OSK 89/09, Wspólnota 2009, nr 37, s. 36). Ważne jest przy tym jaki podmiot ją sporządza (pracownik czy podmiot zewnętrzny) i jakiej treści umowa łączyła strony. Taką informacją, której udostępnienia żąda wnioskodawca, może być opinia, sporządzona dla organu jednostki samorządu terytorialnego. Natomiast WSA wyrokiem z dnia 22 czerwca 2007 r. orzekł: „Opinia prawna sporządzona przez pracownika organu dla potrzeb załatwienia konkretnej sprawy, czy też bliżej nieokreślonej liczby spraw, jako dokument wewnętrzny, służący załatwieniu spraw i realizacji zadań organu, posiada walor informacji publicznej (dotyczy sfery faktów, został wytworzony w ramach struktury organizacyjnej organu, dotyczy sfery jego działalności, zawiera informację o sposobie załatwienia sprawy lub spraw, etc.), stanowi więc, zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy o

dostępie do informacji publicznej, informację o sprawach publicznych, a stosownie do art. 6 ust. 1 pkt 3 lit d i pkt 4 c, będąc rodzajem informacji o sposobie załatwiania (rozstrzygnięcia) spraw, w tym na etapie dokonywania ocen prawnych i opiniowania, podlega udostępnieniu w trybie i na zasadach w niej określonych (co wypełnia dyspozycje art. 61 Konstytucji RP).” (II SAB/Wa 175/06, System Informacji Prawnej LEX nr 340013). We wskazanej sytuacji opinia nie była sporządzona więc przez podmiot „zewnętrzny”, a stosunkiem łączącym zamawiającego z wykonawcą był stosunek pracy. Można więc zaryzykować tezę, że gdyby opinię sporządzał prawnik zewnętrzny, działający na podstawie umowy, która w treści zawierałaby różnorakie ograniczenia, opinia taka mogłaby nie być udostępniona. Nie można więc zgodzić się natomiast z wyrokiem z dnia 9 stycznia 2006 r., w którym sąd stwierdził, że informacją publiczną są też takie dokumenty, które są używane do realizacji powierzonych prawem zadań „(...) nawet, gdy prawa autorskie należą do innego podmiotu” (II SA/Wa 2043/05, ONSAiWSA 2008, nr 6, poz. 99).

Należy nadmienić, że prawo dostępu to nie to samo co prawo do korzystania i rozporządzania informacjami, co reguluje Dyrektywa 2003/98/WE Rady Europy i Parlamentu Europejskiego z dnia 17 listopada 2003 r. w sprawie ponownego wykorzystania informacji sektora publicznego (Dz. U. UE L z dnia 31.12.2003 r.). Z uwagi na tematykę niniejszego opracowania nie jest to przedmiotem rozważań.

#### **IV. Podmioty zobowiązane do udostępnienia**

Przepis art. 61 ust. 1 Konstytucji RP rozciągnął zakres prawa do informacji zarówno na podmioty publiczne, jak i po spełnieniu określonych przesłanek - na podmioty prawa prywatnego. Tak szerokie ujęcie w ustawie podmiotów zobowiązanych do udostępnienia informacji sprzyja transparentności życia publicznego.

Bardziej szczegółowo, jednak wciąż niewyczerpująco, podmioty zobowiązane do udostępnienia informacji publicznej wskazuje art. 4 uodp. Zgodnie z tym przepisem są to będące w posiadaniu takich informacji władze publiczne i inne podmioty wykonujące zadania publiczne, w szczególności:

- 1) organy władzy publicznej;

Organami władzy publicznej z punktu widzenia niniejszego opracowania są organy gminy, powiatu i województwa wraz z jednostkami organizacyjnymi. „Ustawodawca w art. 4 ust. 1 pkt 4 ustawy o dostępie do informacji publicznej *expressis verbis* nie wymienił żadnych organów władzy publicznej. Niewątpliwie w pkt 1 ustawodawca utożsamia z pojęciem



organów władzy publicznej wszystkie organy administracyjne funkcjonujące w istniejącym aparacie władzy, a także te podmioty, których w sensie organizacyjnym nie zalicza się do administracji, a które są powołane w drodze ustawy do organizacji i realizacji zadań publicznych”. (wyrok NSA z dnia 6 marca 2008 r., I OSK 1918/07, System Informacji Prawnej LEX nr 505424).

2) organy samorządów gospodarczych i zawodowych;

W Polsce funkcjonują zarówno samorzady zawodowe, jak i gospodarcze. Przy wykonywaniu niektórych zawodów, przynależność do nich jest obowiązkowa. Jeśli samorząd taki wykonuje zadania publiczne, obowiązany jest do udostępnienia informacji publicznej, ale związanej wyłącznie z realizacją tego zadania.

3) podmioty reprezentujące zgodnie z odrębnymi przepisami Skarb Państwa;

Reprezentację Skarbu Państwa reguluje ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa (Dz. U. Nr 106, poz. 493, ze zm.). Zgodnie z art. 17 tej ustawy *Kierownicy urzędów państwowych, w rozumieniu przepisów o pracownikach urzędów państwowych, w szczególności dyrektorzy generalni urzędów, reprezentują Skarb Państwa w odniesieniu do powierzonego im mienia i w zakresie zadań ich urzędów, określonych w odrębnych przepisach. W strukturach organizacyjnych urzędów państwowych wyznacza się komórki albo stanowiska Pracy do obsługi spraw związanych z reprezentowaniem Skarbu Państwa. Kierownicy urzędów państwowych mogą, w zakresie uprawnień reprezentowania Skarbu Państwa wynikających z przepisów odrębnych, udzielać pełnomocnictw do reprezentowania Skarbu Państwa kierownikom podporządkowanych im jednostek organizacyjnych. Rada Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa, może, w drodze rozporządzenia, rozciągnąć przepisy ust. 1 i 2 na kierowników innych państwowych jednostek organizacyjnych nie posiadających osobowości prawnej. Natomiast zgodnie z art. 17a organy administracji publicznej oraz inne podmioty uprawnione na podstawie odrębnych przepisów do reprezentowania Skarbu Państwa reprezentują Skarb Państwa zgodnie z ich właściwością i w zakresie określonym w przepisach odrębnych.*

4) podmioty reprezentujące państwowe osoby prawne albo osoby prawne samorządu terytorialnego oraz podmioty reprezentujące inne państwowe jednostki organizacyjne albo jednostki organizacyjne samorządu terytorialnego;

Sąd Administracyjny stanął na stanowisku, że organy szkoły wyższej są zobowiązane udostępnienia informacji na podstawie uodp (wyrok z dnia 20 stycznia 2005 r., II SAB/Gd 66/04, ONSAiWSA 2007, nr 1, poz. 16) Również publiczne zakłady opieki zdrowotnej

mieszczą się w zakresie podmiotowym stosowania ustawy o dostępie do informacji publicznej (wyrok WSA z dnia 25 listopada 2008 r., II SAB/Bk 45/08, System Informacji Prawnej LEX, nr 521929).

- 5) podmioty reprezentujące inne osoby lub jednostki organizacyjne, które wykonują zadania publiczne lub dysponują majątkiem publicznym, oraz osoby prawne, w których Skarb Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub samorządu gospodarczego albo zawodowego mają pozycję dominującą w rozumieniu przepisów o ochronie konkurencji i konsumentów;

Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale z dnia 11 kwietnia 2005 r. wskazał, że przepisem tym objęte są osoby i jednostki, które wykonują zadania publiczne, jak i te, które dysponują majątkiem publicznym. Natomiast przepis art. 61 ust. 1 Konstytucji RP obejmuje tylko te jednostki organizacyjne, które jednocześnie wykonują zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. (I OPS 1/2005, ONSAiWSA 2005, nr 4, poz. 63). Z kolei w wyroku z dnia 26 listopada 2002 r. sąd administracyjny stanął na stanowisku, że Polski Związek Działkowców jest podmiotem dysponującym majątkiem publicznym i należy do podmiotów wskazanych w przepisie art. 4 ust. 1 pkt 5 uodip, co oznacza że zobowiązany jest do udostępnienia informacji publicznej, jakiej jest w posiadaniu (II SAB/Kr 69/02, ONSA 2003, nr 4, poz. 145), a w wyroku z dnia 12 września 2003 r. sąd wskazał, że również organizacja pozarządowa – jeśli wykonuje zadania publiczne i posiada informacje publiczne – jest zobowiązana do ich udostępnienia (II SAB 91/03, Wspólnota 2003, nr 20, s. 54). Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie stwierdził natomiast, że wystarczającym do zakwalifikowania stowarzyszenia jako podmiotu zobligowanego do udzielenia informacji określenie w statucie, że wykonuje cele i zadania publiczne. (wyrok z dnia 12 września 2003, II SAB 91/03, Wspólnota 2003, nr 20, s. 54). Za taki podmiot uznana też została spółka z udziałem jednostek samorządu terytorialnego, jako że wykonuje zadania publiczne i dysponuje majątkiem publicznym (wyrok z dnia 13 grudnia 2005 r., II SA/OI 799/05).

Tak szeroki wachlarz podmiotów ukazuje, że niezwykle istotnym elementem, powodującym, że dany podmiot zostaje zakwalifikowany jako zobowiązany do udostępniania informacji publicznych lub nie, są zadania publiczne. Z uwagi na to, że nie ma jednoznacznej definicji zadania publicznego, bardzo często występuje problem z określeniem podmiotu zobligowanego do udostępnienia informacji z uwagi na niemożność jednoznacznego ustalenia tej kategorii zadań. Zgodnie ze stanowiskiem NSA przedstawionym w uzasadnieniu uchwały z dnia 11 kwietnia 2005 r. wykonywanie zadań publicznych przez określony podmiot

powinno wynikać albo bezpośrednio z ustawy albo z umowy zawartej na podstawie ustawy. Bowiem „(...) przy dokonywaniu oceny, czy dany podmiot jest zobowiązany do udostępniania informacji publicznej, konieczne jest w każdym przypadku ustalenie, czy podmiot ten mieści się w ogólnym określeniu „władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne”. Każdorazowo należy więc wnikliwie badać stan prawny i samą działalność podmiotu w celu ustalenia czy wykonuje on zadania publiczne (I OPS 1/05, ONSAiWSA 2005, nr 4, poz. 63).

Drugim pojęciem niedookreślonym, od wykładni którego zależy czy dany podmiot będzie zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej jest „majątek publiczny”. Tu również pomocne będzie rozstrzygnięcie sądu zawarte w uchwale z dnia 11 kwietnia 2005 r. „pod pojęciem >>majątku publicznego<< należy rozumieć mienie państwowe, mienie komunalne, mienie należące do podmiotów sektora finansów publicznych w rozumieniu ustawy o finansach publicznych oraz mienie należące do banków i spółek prawa handlowego, w których Skarb Państwa posiada ponad 50 % udziałów w kapitale zakładowym” (I OPS 1/2005, ONSAiWSA 2005, nr 4, poz. 63). T.R. Aleksandrowicz dodaje, że jest to pojęcie szersze niż „środki publiczne”, jako że to ostatnie uznane zostało w toku prac nad ustawą za zbyt wąskie. (T.R. Aleksandrowicz, *Komentarz do ustawy o dostępie do informacji publicznej*, Warszawa 2008, s. 200). Należy wskazać, że może zdarzyć się jednak taka sytuacja, gdy udział procentowy Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego w spółce będzie mniejszy niż wskazane 50%, a jednocześnie spółka ta będzie zobligowana do udostępnienia informacji publicznej, w tytułu wykonywania zadań publicznych.

Równie problematyczne jest pojęcie „dysponowania majątkiem”. Jest ono dalece niepoprawne. Gdyby stosować wykładnię literalną, to każdy podmiot, który ma cokolwiek wspólnego z majątkiem publicznym (np. osoba dzierżawiąca od gminy grunt) miałby status podmiotu udostępniającego informacje publiczne. Trafnie wskazuje K. Tarnacka, że w przypadku gdyby przyjąć, że każdy podmiot gospodarujący środkami publicznymi – czyli np. osoba fizyczna, która uzyskała dofinansowanie na wykonanie projektu naukowego, czy przedsiębiorca byłby podmiotem dysponującym majątkiem publicznym to ciężar udostępnienia posiadanych informacji publicznych bezzasadnie przeniesiony zostałby na podmioty prywatne (K. Tarnacka, *Prawo do informacji w polskim prawie konstytucyjnym*, Wydawnictwo sejmowe Warszawa 2009, s. 161).

Resumując, dopiero analiza ww. trzech zagadnień może dać odpowiedź na pytanie o to, jaki podmiot, określony w art. 4 ust. 1 pkt 5 uodp, zobowiązany jest do udostępnienia informacji .

- 6) organizacje związkowe i pracodawców reprezentatywne, w rozumieniu ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego (Dz.U. Nr 100, poz. 1080, z późn. zm.) oraz partie polityczne;

W pierwszej kolejności należy podnieść, że ww. podmioty są obowiązane do udostępnienia informacji publicznej, o ile są w posiadaniu takiej informacji.

Ponadto, omawiany przepis budzi znaczne wątpliwości interpretacyjne, jako że ustawodawca posługuje się zarówno pojęciem władz publicznych, organów publicznych, podmiotów zobowiązanych do udzielenia informacji, podmiotów udzielających informacji. Pomimo oczywistego postulatu ujednolicenia terminologii, należy podkreślić, że nie powinno budzić wątpliwości, że w jednostkach samorządu terytorialnego zobowiązane do udzielania informacji są organy tych jednostek.

Dla porównania, zgodnie z art. 2 pkt 1 wspomnianej już Dyrektywy 2003/98/WE przez organ sektora publicznego rozumie się „państwowe, regionalne lub lokalne władze, podmioty prawa publicznego oraz stowarzyszenia utworzone przez jedną lub kilka takich władz albo jeden lub kilka takich podmiotów prawa publicznego”. Z kolei, stosownie do art. 2 pkt 2 „podmiot prawa publicznego” oznacza jakikolwiek organ ustanowiony w szczególnym celu zaspokajania potrzeb w interesie ogólnym, który nie ma charakteru przemysłowego lub handlowego oraz posiadający osobowość prawną oraz finansowany w przeważającej części przez państwo, władze regionalne lub lokalne czy też inne podmioty prawa publicznego; lub jeżeli jego zarząd podlega nadzorowi ze strony tych podmiotów lub jeżeli ponad połowę składu jego organu administracji, zarządu lub nadzoru stanowią osoby mianowane przez państwo, władze regionalne lub lokalne lub inne podmioty prawa publicznego. Wydaje się, że określenie zawarte w Dyrektywie nie jest ani bardziej precyzyjne, ani bardziej czytelne niż zawarte w uodp. Nie zwalnia to jednak rodzimego ustawodawcy z doprecyzowania terminologii w zakresie podmiotu zobowiązanego do udostępnienia informacji publicznej.

## V. Podmioty uprawnione do uzyskania informacji

Art. 61 Konstytucji RP zapewnia prawo do uzyskiwania informacji wyłącznie obywatelowi. Również ustawy samorządowe gwarantują jawność tylko w odniesieniu do obywatela. Jednakże takie zawężenie nie ma żadnego uzasadnienia. Nadto, nie byłoby żadnej przeszkody, aby nie będąc obywatelem uzyskać informację poprzez obywatela polskiego. Dlatego też ustawa o dostępie do informacji publicznej zasadnie rozszerzyła krąg podmiotów uprawnionych do uzyskania informacji publicznej. Przepis art. 2 ust. 1 stanowi bowiem, że prawo do informacji przysługuje każdemu z zastrzeżeniem art. 5. Zastrzeżenie to nie dotyczy jednak ograniczeń w udostępnianiu informacji ze względu na podmiot wniosku, ale ze względu na żadaną treść informacji.

Wydaje się, że pod pojęciem „każdy” należy rozumieć osoby fizyczne posiadające zdolność do czynności prawnych, osoby prawne, czy też jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej. Potwierdził to WSA w Warszawie w wyroku z dnia 11 lutego 2004 r. stwierdzając, że „Zgodnie z art. 61 ust. 1 Konstytucji RP obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Na podstawie art. 2 ust. 1 uodp prawo do informacji przysługuje każdemu. Oznacza to więc poszerzenie kręgu podmiotów uprawnionych w stosunku do art. 61 konstytucji. Stąd pojęcie „każdego” oznacza zarówno osoby fizyczne, osoby prawne jak i jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej, np. organizacje społeczne”. (II SAB 391/03, Wspólnota 2004, nr 19, s. 55) W przypadku osób fizycznych, istotna byłaby jednak zdolność do czynności prawnych, chociażby z uwagi chociażby na to, że postępowanie w sprawie o udzielenie informacji może zakończyć się odmową jej udzielenia wydaną w formie decyzji administracyjnej, do której wprost z mocy przepisu art. 16 ust. 2 uodp stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. Określenie „każdy”, należałoby więc w ustawie doprecyzować. Realizacja tego prawa „(...) z uwagi na tryby udostępnienia informacji, jak również formę odmowy udostępnienia, uzależniona jest od zdolności administracyjnoprawnej i procesowej występującego o jego udzielenie. Pierwsza z wymienionych sprowadza się do prawnej możliwości występowania jako strona w postępowaniu. Z kolei zdolność procesowa oznacza, że dana osoba fizyczna lub inny podmiot może osobiście lub przez swego pełnomocnika bądź w przypadku stron niebędących osobami fizycznymi – przez statutowego lub ustawowego przedstawiciela działać w postępowaniu administracyjnym lub sądowno administracyjnym” (E. Koniuszewska, *Środki prawne ograniczające nadużycia władzy w jednostkach samorządu terytorialnego w*

*ustrojowym prawie administracyjnym*, Warszawa 2009, s. 137). Innymi słowy, nie może zrealizować prawa dostępu do informacji osoba ubezwłasnowolniona lub niepełnoletnia. Tym samym, już przy składaniu wniosku o udostępnienie informacji, osoba fizyczna, która nie posiada zdolności do czynności prawnych powinna działać przez przedstawiciela ustawowego.

Należy też podkreślić, że przepisy uodp dają wszystkim jednakowo szeroki dostęp do informacji publicznej i nie wyodrębniają żadnej kategorii specjalnej osób, które miałyby jakieś szczególne uprawnienia, np. radni (decyzja SKO z dnia 27 maja 2008 r., SKO 4541/6/08, podobnie wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 8 października 2008 r., IV SA/Wr 352/08, System Informacji Prawnej LEX nr 549648). Jest to o tyle istotne, że zwłaszcza radni domagają się częstokroć informacji powołując się na reprezentację mieszkańców. Tymczasem otrzymają informację w takim samym zakresie i trybie jak każdy inny uprawniony do tego podmiot.

Przepis ust. 2 art. 2 stanowi, że od osoby, która wnosi o udostępnienie informacji publicznej nie można żądać wykazania interesu prawnego lub faktycznego. Wyjątkiem jest jednak sytuacja określona w art. 3 ust. 1 pkt 1 uodp. Wynika z tego przepisu, że prawo do informacji publicznej obejmuje m.in. uprawnienie do uzyskania informacji publicznej, w tym uzyskania informacji przetworzonej w takim zakresie, w jakim jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego.

Wyjaśnienia wymagają więc dwa pojęcia: „informacja przetworzona” oraz „interes publiczny”. Z uwagi na to, że uodp nie definiuje żadnego z tych pojęć, istotne będzie orzecznictwo, jakie wykształciło się w tym zakresie. Należy przede wszystkim podkreślić, że odmowa przetworzenia informacji nie oznacza odmowy jej udzielenia. WSA w Krakowie w wyroku z dnia 30 stycznia 2009 r. stwierdził, że przetworzenie informacji polega na dokonaniu zmian w jej treści, a tzw. anonimizacja decyzji „polegająca na wykreśleniu z niej niektórych elementów formalnych, dotyczących danych osobowych stron bez naruszania samego rozstrzygnięcia administracyjnego, nie jest przetworzeniem informacji”. ( II SA/Kr 1258/08, System Informacji Prawnej LEX nr 478697). Ogólniejsze przedstawienie informacji przetworzonej zawiera wyrok NSA z dnia 17 października 2006 r., w którym wskazał, że jest „(...) to taka informacja, na którą składa się pewna suma tak zwanej informacji publicznej prostej, dostępnej bez wykazywania przesłanki interesu publicznego. Ze względu jednak na treść żądania, udostępnienie wnioskodawcy konkretnej informacji publicznej nawet o prostym charakterze, wiązać się może z potrzebą przeprowadzenia odpowiednich analiz, zestawień, wyciągów, usuwania danych chronionych prawem. Takie zabiegi czynią zatem takie

informacje proste, informacją przetworzoną, której udzielenie skorelowane jest z potrzebą wykazania przesłanki interesu publicznego” (I OSK 1347/05, System Informacji Prawnej LEX nr 281369).

Jak słusznie wskazuje M. Zaremba, nie mamy do więc w przypadku informacji przetworzonej do czynienia z odmową udostępnienia czy też z ograniczeniami w dostępie do informacji, które istnieją. Chodzi o ograniczenie udostępniania takich informacji, które zostaną dopiero opracowane. (M. Zaremba, *Prawo dostępu do informacji. Zagadnienia praktyczne*, Warszawa 2009, s. 75).

Również każdorazowo musi być oceniane pojęcie „interesu publicznego”, w konkretnym stanie faktycznym i prawnym. W często powoływanym w literaturze przedmiotu uzasadnienie wyroku WSA w Warszawie z dnia 17 maja 2005 r. sąd wskazuje: „Pojęcie „interesu publicznego” jest pojęciem niedookreślonym, nieposiadającym zwartej, zapisanej formuły na gruncie obowiązującego prawa II SA/Wa 481/05, System Informacji Prawnej LEX, nr 707781). „Interes publiczny odnosi się w swej istocie do spraw związanych z funkcjonowaniem państwa oraz innych ciał publicznych jako pewnej całości, szczególnie z funkcjonowaniem podstawowej struktury państwa. Skuteczne działanie w granicach interesu publicznego wiąże się z możliwością realnego wpływania na funkcjonowanie określonych instytucji państwa w szerokim tego słowa znaczeniu. W zakresie prawa dostępu do informacji oznacza to, że interes publiczny istnieje wówczas, gdy uzyskanie określonych informacji mogło mieć znaczenie z punktu widzenia funkcjonowania państwa, np. w konsekwencji usprawniałoby działanie jego organów.” ( II SA/Wa 481/05, System Informacji Prawnej LEX, nr 707781). Interesujący jest też pogląd WSA we Wrocławiu, który rozumie interes publiczny jako interes wielu podmiotów, uznawanych wspólnie jako jeden podmiot (wyrok z dnia 1 lipca 2008 r., IV SA/Wr 63/08, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/BF7EF4BE2F> dostęp z dnia 22.03.2011r.). Przy tak rozumianym interesie niezwykle trudno będzie wykazać wnioskodawcy, że takowy posiada. „Spełnienie przesłanek informacji przetworzonej oraz wykazanie interesu publicznego stanowi element wysoce ocenny i jako kryterium skazane jest przymiotem nieprecyzyjności” (M. Wilbrandt-Gotowicz, *Udzielanie informacji publicznych na wniosek na podstawie ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej* [w:] *Znaczenie informacji w społeczeństwie obywatelskim. Wybrane aspekty prawne*, red. J. Marszałek-Kawa, B. Chludziński, Toruń 2007, s. 57).

Z uwagi na to, że pojęcie interesu publicznego jest pojęciem szerokim, niedookreślonym, wymaga każdorazowej analizy. Interes publiczny rozumiany jest najczęściej jako wartość powszechnie uznawana za podstawową i wspólną dla całego społeczeństwa, np.

bezpieczeństwo państwowe, ochrona zdrowia czy ochrona środowiska” (tak: J. Ciechanowicz-McLean, *Interes publiczny w prawie ochrony środowiska*, w: *Problemy współczesnego ustrojoznawstwa. Księga jubileuszowa Profesora Bronisława Jastrzębskiego*, red. J. Dobkowski, Olsztyn 2007, s. 452). Z drugiej strony nie ma możliwości, aby z góry przesądzić co jest w danym stanie faktycznym interesem publicznym. Musi to być taki rodzaj interesu, który da się stwierdzić subiektywnie i którego istnienie uzasadni w danym stanie faktycznym uzyskanie informacji przetworzonej. Nie można więc z góry założyć co jest, a co nie jest interesem publicznym. W każdej sprawie należy go skonkretyzować.

W literaturze przedmiotu przyjmuje się, że należy przede wszystkim rozróżnić „informację przetworzoną” od „informacji przekształconej” (Por. M. Jabłoński, K. Wygoda, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Wrocław 2002, s. 32). H. Izdebski wskazuje, że przetworzenie jest „równoznaczne z koniecznością odpowiedniego zestawienia informacji, samodzielnego ich zredagowania, związanego z przeprowadzeniem przez podmiot zobowiązany czynności analitycznych, których końcowym efektem jest dokument pozwalający na samodzielne dokonanie interpretacji i oceny” (H. Izdebski, *Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, w: *Dostęp do informacji publicznej – wdrażanie ustawy*, red. H. Izdebski, Warszawa 2001, s. 31 ). Na podobnym stanowisku stało SKO we Wrocławiu, które stwierdziło, że informacją przetworzoną jest informacja, której udzielenie poprzedzone jest zebraniem lub zsumowaniem informacji, które są w posiadaniu podmiotu zobowiązanego (decyzja z dnia 5 lutego 2002 r., SKO 4541/1/02, OSS 2002/2/42). Przetworzenie informacji wiąże się więc najczęściej z dużym nakładem pracy polegającej głównie na zebraniu i zestawieniu wielu informacji. Natomiast czym innym jest przekształcenie, czyli działanie o charakterze technicznym w zakresie formy lub nośnika informacji (tak: J. Ruszewski, P. Sitniewski, *Dostęp do informacji publicznej. Poradnik*, Suwałki 2007, s. 50-51). Tak więc organ, który otrzymał wniosek o udostępnienie informacji przetworzonej musi zbadać czy w rzeczywistości nie chodzi o informację przekształconą i odwrotnie. Tylko bowiem uzyskanie informacji przetworzonej wiązać się będzie w wykazaniem interesu publicznego przez wnioskodawcę.

Ostateczna decyzja o przetworzeniu lub nieprzetworzeniu informacji należy do podmiotu zobowiązanego do udzielenia informacji, który odmawiając przetworzenia powinien wykazać, że przetworzenie informacji nie leży w interesie publicznym. Jest to o tyle problematyczne, że powołując się na uznanie administracyjne podmiot zobowiązany będzie mógł odmówić przetworzenia informacji. Tym samym, wobec stanowiska ustawodawcy, o warunkowym uzyskaniu informacji przetworzonej, może powstać wątpliwość co do



prawidłowości tej oceny. Posługując się pojęciem niedookreślonym, organ może bowiem nadużywać swoich uprawnień w celu nieudzielenia informacji, w rezultacie tylko po to, aby nie dodawać sobie pracy. Postawienie organowi swobody w zakresie ustalenia posiadania przez wnioskodawcę szczególnie ważnego interesu publicznego nie może ograniczać realizacji prawa do informacji. Tymczasem, nic nie stoi na przeszkodzie, aby w takiej sytuacji udzielić wnioskodawcy informacji prostej, którą następnie samodzielnie przetworzy. Jawność życia publicznego nie doznaje więc w tym zakresie żadnych ograniczeń.

Nie ma też żadnego uzasadnienia, aby osoby takie jak poseł, dziennikarz czy radny nie musiały wykazywać istnienie interesu publicznego w sytuacji, kiedy żądają informacji przetworzonej. Osoby te są w gronie osób w jednakowy sposób uprawnionych do otrzymania takiej informacji, czyli po wskazaniu interesu publicznego jaki mają w jej otrzymaniu.

## **VI. Tryby i formy udzielenie informacji**

Ustawa o dostępie do informacji publicznej wskazuje kilka możliwości w zakresie trybów udostępniania informacji publicznej. Przyjmuje się, że generalnie można je podzielić na bezwnioskowe i wnioskowe. W zależności od zastosowanego trybu różna jest też forma udzielenia, nieudzielenia, czy też odmowy udzielenia informacji publicznej.

### **a) Tryb bezwnioskowy**

#### **1. Biuletyn Informacji Publicznej**

Biuletyn Informacji Publicznej ma zasadnicze znaczenie dla realizacji zasady jawności, nie tylko w samorządzie. Jest to system stron internetowych, a ich prowadzenie jest obowiązkiem podmiotów wymienionych w art. 4 uodp i wynika z rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 stycznia 2007 r. w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej (Dz. U. Nr 10, poz. 68). Aby ułatwić korzystanie ze stron BIP, przepisy rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 stycznia 2007 r., w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej (Dz. U. Nr 10, poz. 68), które wprowadzają jednolite reguły budowania stron.

W Biuletynie umieszczane są zarówno dane obligatoryjne, ale też takie, jakie dany podmiot uzna za istotne. Informacje obligatoryjne to informacje określone w art. 8 ust. 3 i 4 uodp, w przepisach szczególnych, a nade wszystko w rozporządzeniu BIP. Drugi rodzaj informacji to informacje, które podmiot może zamieścić, ale nie jest do tego zobligowany, o ile nie ma ustawowych zakazów czy też ograniczeń. Osoba uprawniona do uzyskania

informacji publicznej nie może jednak żądać do zamieszczenia informacji fakultatywnej w BIP. Jest to więc najszersza forma realizacji zasady jawności, jako że uprawniony do uzyskania informacji publicznej uzyskuje ją bez własnej aktywności w tym zakresie.

Zgodnie z przepisem art. 10 ust. 1 uodp informacja, która nie została udostępniona w Biuletynie Informacji Publicznej, udostępniana jest na wniosek. Tym samym w interesie podmiotu zobowiązanego do udostępnienia informacji publicznej jest umieszczenie w Biuletynie jak największej ilości informacji publicznych, zwłaszcza tych, o których udostępnienie najczęściej składane są wnioski. W przypadku, gdy wnioskodawca żąda udostępnienia informacji znajdującej się w Biuletynie, zobowiązany powinien go poinformować o nieudzieleniu informacji odsyłając jednocześnie do stron BIP. Jednakże nie może być to odesłanie jakie opisał WSA w Białymstoku w wyroku z dnia 27 marca 2008 r., tzn. do stron BIP, podczas gdy do uzyskania informacji potrzebne jest zapoznanie się z wieloma tam znajdującymi się dokumentami, selekcji danych tam zawartych i interpretacji. (II SAB/Bk 7/08, System Informacji Prawnej LEX nr 549617).

Powstaje też problem, co w sytuacji, kiedy dana informacja powinna znaleźć się w Biuletynie obligatoryjnie, jednak nie została tam umieszczona przez niedopatrzenie. Wówczas organ ma obowiązek udostępnić tę informację na wniosek. Jeśli natomiast podmiot zobowiązany wciąż nie udostępnia informacji powołując się na umieszczenie w BIP, to w takim przypadku wnioskodawcy przysługuje skarga na bezczynność. Nie ma jednak możliwości zaskarżenia nieumieszczenia informacji w Biuletynie, jako że „Skarga na prawidłowość prowadzenia Biuletynu Informacji Publicznej jest poza kognicją sądów administracyjnych, nie dotyczy bowiem aktów czy czynności związanych z prawami i obowiązkami indywidualnych podmiotów. Rozstrzygnięcie to nie pozbawia skarżącego ochrony sądowej. Jeśli nie znalazł on w Biuletynie poszukiwanych informacji, mógł złożyć wniosek o ich udzielenie w trybie art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy z 6 września 2001 r. (...) oraz ewentualną skargę na bezczynność organu w zakresie informacji udzielanej na wniosek” (wyrok z dnia 21 grudnia 2005 r., I OSK 1210/05, Wspólnota 2007, nr 36, s. 31).

## **2. Wyłożenie lub wywieszenie w miejscach ogólnie dostępnych**

Przepis art. 11 uodp stanowi, że informacja publiczna może być udostępniana w drodze wyłożenia lub wywieszenia w miejscach ogólnie dostępnych lub przez zainstalowanie w takich miejscach urządzenia umożliwiającego zapoznanie się z informacją. W przeciwieństwie do prowadzenia Biuletynu Informacji Publicznej nie jest to forma obligatoryjna, ale uprawnienie, z którego podmiot zobowiązany może skorzystać. W

odróżnieniu jednak od umieszczenia informacji w BIPie, w przypadku gdy wnioskodawca żąda udostępniania jej, organ zobowiązany jest ją wydać. Interesujące stanowisko zajął WSA w Gdańsku, który stwierdził, że w przypadku gdy informacje umieszczone są do wglądu w miejscu ogólnodostępnym, to zobowiązany jest obowiązkowo udostępnić taką informację na wniosek, o ile będzie to wniosek o informację przetworzoną (z uzasadnienia wyroku z dnia 20 stycznia 2005 r., II SAB/Gd 66/2004, ONSAiWSA 2007, nr 1, poz. 16).

Wydaje się jednak, że rozwiązanie to może być niepraktyczne, jako że wywieszenie lub wyłożenie powinno być w miejscu ogólnie dostępnym. Tymczasem nie dość, że nierzadko trudno wygospodarować takie miejsce, to nie do końca wiadomo czy ma ono przymiot „ogólnie dostępnego”. Dlatego też nie jest to zbyt popularna forma udostępniania informacji.

Przepis art. 12 uodp stanowi, że informacje publiczne udostępnione w powyższy sposób oznaczane są danymi określającymi podmiot udostępniający informację, danymi określającymi tożsamość osoby, która wytworzyła informację lub odpowiada za treść informacji, danymi określającymi tożsamość osoby, która udostępniła informację, oraz datą udostępnienia. Wydaje się, że ma to znaczenie wyłącznie wtedy, gdy umieszczona lub wyłożona informacja zawiera wady, jest niepełna, nieaktualna, itp. Natomiast w przypadku, gdy informacja powinna była się znaleźć w BIP, a nie została umieszczona, wnioskodawca nie wie kto był za to odpowiedzialny, a o taki przypadek najczęściej chodzi w praktyce.

#### **b) Wniosek o udzielenie informacji**

Wniosek o udzielenie informacji publicznej może być złożony w każdej formie – ustnej, pisemnej, a nawet może to być też wniosek przesłany pocztą elektroniczną, nawet bez autoryzacji bezpiecznym podpisem elektronicznym. Potwierdził tę tezę również NSA w wyroku z dnia 16 marca 2009 r.: „Wniosek o udzielenie informacji publicznej może przybrać każdą formę, o ile wynika z niego w sposób jasny, co jest przedmiotem wniosku. Wniosek taki wszczyna postępowanie w sprawie, ale na tym etapie nie mają jeszcze zastosowania przepisy k.p.a.” (I OSK 1277/08, System Informacji Prawnej LEX nr 529939).

Zgodnie z art. 13 ust. 1 uodp udostępnienie informacji następuje bez zbędnej zwłoki, jednak nie później niż w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku, z zastrzeżeniem dwóch sytuacji:

- jeżeli informacja publiczna nie może być udostępniona w ww. terminach, podmiot obowiązany do jej udostępniania powiadamia w tym terminie o powodach późnienia oraz o

terminie, w jakim udostępni informację, nie dłuższym jednak niż 2 miesiące od dnia złożenia wniosku (art. 13 ust. 2 uodp),

- jeżeli wnioskodawca domaga się udostępnienia informacji w określonej formie lub w określony sposób, a przekształcenie informacji będzie wiązało się z kosztami, podmiot obowiązany do udostępnienia informacji powiadomi o konieczności poniesienia kosztów, w ciągu 14 dni od dnia złożenia wniosku. Udostępnienie informacji następuje wtedy po upływie 14 dni od dnia powiadomienia wnioskodawcy, chyba że ten dokona w tym terminie zmiany wniosku w zakresie sposobu lub formy udostępnienia lub wniosek wycofa (art. 15 ust. 2 uodp).

Ustawodawca precyzuje w art. 10 ust. 2 uodp, że informacja, która może być udostępniona niezwłocznie, jest udostępniana w formie ustnej lub pisemnej, nawet bez pisemnego wniosku. Wynika z tego, że w pozostałych przypadkach konieczne jest złożenie wniosku na piśmie.

W uodp używa się jednak dwóch określeń „bez zbędnej zwłoki” i „niezwłocznie”. Nie są to pojęcia tożsame, co podkreśla S. Szuster, który uzasadnia to w ten sposób, że „W przypadku art. 10 ust. 2 u.d.i.p. chodzi o natychmiastowe udostępnienie informacji publicznej (>>od ręki<<). Jest to możliwe jedynie w sytuacji, gdy podmiot udostępniający dysponuje taką informacją w wymaganej przez wnioskodawcę formie już w momencie złożenia wniosku. We wszystkich innych przypadkach znajdzie zastosowanie regulacja art. 13 u.d.i.p., zgodnie z którą ewentualna zwłoka w udostępnieniu informacji publicznej musi mieć charakter niezbędny, tj. uzasadniony” (S. Szuster, M. Kłaczyński Komentarz do art. 10 ustawy o dostępie do informacji publicznej, System Informacji Prawnej LEX). Należy z tego wyprowadzić wniosek, że termin „niezwłocznie” oznacza natychmiast, zaraz, w tym momencie. Natomiast „bez zbędnej zwłoki” w przypadku uodp oznacza załatwienie sprawy w sytuacji, kiedy zostało złożony wniosek na piśmie, jednak nie dłużej niż 14 dni od dnia złożenia wniosku, jako że jest to termin wskazany w ustawie, w przypadku gdy nie da się udostępnić informacji „bez zbędnej zwłoki”.

W przypadku bezskutecznego upływu terminów przysługuje skarga na bezczynność. Udostępnienie informacji publicznej jest czynnością materialno-techniczną. Nie podlega więc zaskarżeniu środkami prawnymi wynikającymi z ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r., Nr 98, poz. 1071 ze zm., zwana dalej Kpa) Takie stanowisko zajęło też Samorządowe Kolegium Odwoławcze we Wrocławiu (decyzja SKO we Wrocławiu z dnia 4 listopada 2002 r., SKO 4541/6/02, OSS 2003, Nr 1, poz. 8).

## 2) Nieudostępnienie informacji, które nie jest odmową udostępnienia

Ustawodawca przewiduje sytuacje, w których wnioskodawca nie otrzyma informacji publicznej, a jednocześnie nie będzie się to wiązało z odmową informacji.

- a) art. 10 ust. 1 uodp – nie udziela się informacji, która znajduje się w Biuletynie Informacji Publicznej. W takiej sytuacji sporządza się pismo informujące, że informacja taka jest w BIP. Pismo takie nie ma formy ani postanowienia, ani decyzji;
- b) art. 14 uodp pozwala na udostępnienie informacji w sposób i w formie zgodnej z wnioskiem, chyba że środki techniczne, którymi dysponuje podmiot obowiązany do udostępnienia, nie umożliwiają udostępnienia informacji w taki sposób czy w formie. Wtedy zawiadamia się pismem wnioskodawcę o przyczynach takiej sytuacji, wskazując jednocześnie sposób oraz formę, w jakiej może informacje udostępnić. Jeżeli w ciągu 14 dni od otrzymania takiej informacji wnioskodawca nie złoży wniosku o udostępnienie informacji publicznej w sposób lub formie wskazanych w piśmie, postępowania zostaje umorzone;
- c) art. 4 ust. 2 – podmioty obowiązane są do udostępnienia informacji publicznych, o ile te są w ich posiadaniu. W przeciwnym razie informuje się o wnioskodawcę na piśmie o braku możliwości udostępnienia informacji z uwagi na jej nieposiadanie;
- d) w przypadku gdy żądana informacja nie jest informacją publiczną – informacja o nieudostępnieniu z uwagi na brak stosowania w zakresie tej informacji uodp będzie wystarczająca. „Brak cech informacji publicznej powoduje, że brak jest podstaw do wydania decyzji w trybie przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej. Nie ma wówczas także obowiązku udostępnienia informacji. Organ, do którego wniesiono żądanie powinien natomiast wystosować do wnioskodawcy pismo informacyjne o nienależeniu żądanej informacji do zakresu przedmiotowego ustawy.” (wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 15 stycznia 2008 r., II SAB/Bd 40/07, System Informacji Prawnej LEX nr 505421);
- e) w przypadku gdy podmiot żąda udostępnienia informacji przetworzonej, a podmiot zobowiązany uzna, że wnioskodawca nie ma interesu publicznego w uzyskaniu takiej informacji, przy czym niemożliwe jest ustalenie zakresu tzw. informacji prostej, którą można udostępnić, poinformuje go o tym na piśmie.

Zobowiązany do udostępnienia podmiot powinien poinformować wnioskodawcę o przyczynie braku udostępnienia. Jak zasadnie twierdzi bowiem WSA w Warszawie „Jeśli organ odmawia udostępnienia objętych wnioskiem informacji, ma tego dokonać w taki

sposób, by jasnym było co jest powodem jego odmowy. Z kolei, gdy wnioskodawca powołuje się na ustawę o dostępie do informacji publicznej, lecz żądane przez niego informacje nie są informacjami publicznymi, podmiot, do którego skierowano taki wniosek winien poinformować wnoszącego, że żądane informacje nie mają charakteru informacji publicznych. Nie może natomiast dokonywać odmowy udzielania informacji w formie decyzji administracyjnej. Wydanie decyzji w sytuacji, gdy przepis prawa nie przewiduje takiej formy działania oznaczałoby wydanie decyzji bez podstawy prawnej” (z uzasadnienia wyroku z dnia 9 stycznia 2006r., II SA/Wa 2043/05, ONSAiWSA 2008, nr 6, poz. 99).

Brak odpowiedzi na wniosek uprawnionego, nawet jeśli nie jest on zasadny, jest podstawą do wniesienia skargi na bezczynność.

### **3) odmowa udostępnienia informacji publicznej**

Zgodnie z przepisem art. 5 ust. 1 i 2 uodp prawo do informacji podlega ograniczeniu ze względu na przepisy ustawy o ochronie informacji niejawnych oraz o ochronie innych tajemnic ustawowo chronionych, a także ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy. Zgodnie z przepisem art. 16 uodp odmowa udostępnienia informacji publicznej oraz umorzenie postępowania w przypadku określonym w art. 14 ust. 2 uodp następuje w drodze decyzji, do których stosuje się przepisy kodeksu postępowania administracyjnego, z tym zastrzeżeniem, że odwołanie od decyzji rozpatruje się w ciągu 14 dni, a uzasadnienie decyzji zawiera dodatkowo imiona, nazwiska i funkcje osób, które zajęły stanowisko w toku postępowania oraz oznaczenie podmiotów, ze względu na których dobra, a wskazanych w art. 5 ust. 2, wydano decyzję o odmowie udostępnienia informacji.

Należy podkreślić, że nie jest to typowa decyzja uregulowana w Kpa. „Decyzja taka nie stanowi decyzji administracyjnej w sensie materialnym, ponieważ, (...), poprzez jej wydanie wspomniany organ nie załatwia indywidualnej sprawy z zakresu administracji publicznej. (...) Przyjmując taką formę zakończenia postępowania, ustawodawca chciał stworzyć obywatelom silniejsze gwarancje realizacji swojego prawa”. (M. Zaremba, *Prawo dostępu do informacji publicznej. Zagadnienia praktyczne*, Warszawa 2009, s. 128). Z mocy przepisów szczególnych stosuje się do niej jednak przepisy procedury administracyjnej dotyczące decyzji. Poza tym zakresem nie ma możliwości stosowania przepisów Kpa do trybu udostępniania informacji publicznej. W uodp nie ma bowiem przepisu, który odsyłałby w sprawach nieuregulowanych do Kpa.

Wydaje się jednak, że wobec braku ustanowienia procedury w zakresie uodp, zasadnym byłoby zamieszczenie w tej ustawie przepisu, na mocy którego w sprawach nieuregulowanych w ustawie, zastosowanie miałby Kpa. Druga możliwość, to precyzyjne określenie szczególnej procedury w samej uodp, co spowodowałoby, że ustawa ta nadmiernie by się rozrosła. Sąd Najwyższy słusznie stanął na stanowisku, że obywatel ma prawo do tego, aby jego wnioski oparte na przepisach prawa materialnego rozpatrywane były wedle określonej procedury i w formach określonych przepisami (Wyrok SN z dnia 18 listopada 1993 r., III ARN 49/93, OSNC 1994, nr 8, poz. 181). Tak więc podmiot, który chce uzyskać informację publiczną powinien wiedzieć w jakim trybie i na podstawie jakiej procedury będzie rozpatrywany jego wniosek.

## **VII. Koszty udostępnienia informacji**

Zgodnie z przepisem art. 7 ust. 2 uodp dostęp do informacji jest bezpłatny. Wyjątkiem od tej zasady jest przepis art. 15 ust. 1. Wynika z niego, że opłata może być pobrana w sytuacji, gdy podmiot obowiązany do udostępniania informacji musiałby ponieść dodatkowe koszty związane ze sposobem udostępnienia lub przekształceniem informacji wskazanych we wniosku. Opłata ta powinna być równoważnością poniesionych kosztów.

Jeśli okaże się w trakcie dokonywania czynności związanych z udzieleniem informacji publicznej, że taka opłata pojawi się, podmiot zobowiązany do udostępniania informacji powinien poinformować uprawnionego w ciągu 14 dni od dnia złożenia wniosku o wysokości opłaty. Udostępnienie informacji zgodnie z wnioskiem następuje po upływie 14 dni od dnia powiadomienia wnioskodawcy, chyba że wnioskodawca dokona w tym terminie zmiany wniosku w zakresie sposobu lub formy udostępniania albo wycofa wniosek. Wydaje się, że pismo informacyjne o wysokości opłaty powinno zawierać dodatkowo pouczenie o konsekwencjach braku reakcji w ciągu 14 dni, a obowiązek dodania takiego pouczenia w piśmie powinien być określony w ustawie.

Kolejnym problemem związanym z opłatą jest sposób jej nałożenia. Wbrew stanowisku prezentowanemu w orzecznictwie nie można jej nałożyć na podstawie przepisów Kpa, jako że uodp nie odsyła do stosowania procedury administracyjnej w sprawach nieuregulowanych. Tym samym nie ma podstawy prawnej do nałożenia takiej opłaty w drodze postanowienia, a już na pewno nie w drodze podstawia wydanego na podstawie art. 264 Kpa (por. wyrok WSA w Krakowie z dnia 23 października 2007 r., II SA/Kr 407/07, System Informacji Prawnej LEX, nr 707789). Są też inne stanowiska, np. że wymierzenie

opłaty jest to akt z zakresu administracji publicznej, o którym stanowi 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, inny niż decyzja i postanowienie (wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 grudnia 2007 r., II SA/Wa 850/07, System Informacji Prawnej LEX, nr 445349).

Należy z całą mocą podkreślić, że stosowanie w zakresie nałożenia opłaty Kpa nie ma oparcia prawnego. Jednocześnie, uodp nie wskazuje, w jakim trybie ma być nałożona owa opłata. Ustawa daje więc możliwość nałożenia opłaty, ale nie reguluje formy czynności prawnej do jej nałożenia. W konsekwencji opłata taka jest niemożliwa do wyegzekwowania.

Skoro opłata ta odpowiadać ma wysokości poniesionych kosztów jest to rodzaj opłaty cywilnoprawnej i powinna być wystawiona w tym zakresie nota księgowa. Należy jednak pamiętać, że ustawodawca nie uzależnił wydania informacji od uiszczenia opłaty. Tak więc nałożenie jakiegokolwiek opłaty jest niecelowe, jako że nie ma podstawy prawnej do jej nałożenia, nie są określone zasady jej wymierzania, nie ma trybu egzekucyjnego, a także nie można uzależnić wydania informacji od jej uiszczenia. W tym stanie rzeczy przepis nie jest możliwy do stosowania.

Co więcej, jak słusznie wskazuje P. Sitniewski przepis dotyczący kosztów mógłby sugerować, że obciążenie kosztami jest uprawnieniem, a nie obowiązkiem organu. Tymczasem, powodowałoby to nieuzasadnione nierówne traktowanie wnioskodawców (P. Sitniewski, *Bezpłatność, czyli bez kosztowność udostępniania informacji publicznej*, w: *Sprawność działania administracji samorządowej*, red. E. Ura, Rzeszów 2006, s. 548-549). Dlatego też należałoby jednoznacznie wskazać w ustawie, że w przypadku poniesienia przez organ dodatkowych kosztów podmiot obligatoryjnie ponosi opłatę odpowiadającą wysokości tych kosztów. Mogłoby to ujednoclić traktowanie wnioskodawców.

Nie jest też jasne pojęcie „kosztów dodatkowych” użyte w art. 15 ust. 1, tzn. czy są to koszty materialne czy osobowe. Czym innym jest bezpłatność dostępu do informacji, a czym innym ponoszenie kosztów jej udzielenia. Koszty dodatkowe to tylko koszty materiałów, ewentualnie nośnika, na którym zostanie przekazana informacja, np. płyta CD. Do kosztów tych nie można jednak zaliczyć kosztów pracy, która została wykonana w celu realizacji wniosku o udzielenie informacji. W wyroku z dnia 17 grudnia 2007 r. WSA w Warszawie wyjaśnił, że dodatkowy koszt udostępnienia informacji to koszt, który powstaje w wyniku innego sposobu realizacji prawa do informacji niż wgląd do dokumentów czy prostej realizacji wniosku (II SA/Wa 850/07, System Informacji Prawnej LEX, nr 445349). Jednak nawet takie wyjaśnienie jest na tyle ogólne, że nie da się jednoznacznie wskazać co jest dodatkowym kosztem. Trzeba to więc ustalać każdorazowo, dla określonej sytuacji. Zasadna



wydaje się propozycja K. Tarnackiej ustalenia średnich zryczałtowanych kosztów udostępniania informacji. Również należy podzielić pogląd tej Autorki co do braku kompetencji organu stanowiącego do ustalania wysokości tych opłat (ryczałtu). Stosownie do art. 18 ust. 2 pkt 8 usg do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawie podatków i opłat w granicach określonych w odrębnych ustawach. Opłata ta nie mieści się jednak w zakresie podatków i opłat lokalnych wynikających z ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2010 r., Nr 95 poz. 613) (K. Tarnacka, *Prawo do informacji w polskim prawie konstytucyjnym*, Wydawnictwo Sejmowe Warszawa 2009, s. 168-169). W wyroku z dnia 20 października 2004 r. sąd stanął na stanowisku, że „Artykuł 11b u.s.g. powierzył radzie gminy uprawnienia do stanowienia zasad dostępu i korzystania ze szczególnego rodzaju informacji publicznej, tj. dokumentów. Żaden inny organ nie może wydawać aktów dotyczących tej kwestii. Ustalenie stawki opłaty za godzinę pracy pracownika, który w imieniu podmiotu zobowiązanego do udzielenia informacji publicznej wykonuje pracę dodatkową związaną z przygotowaniem informacji publicznej, jest niezgodne z art. 15 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej (IV SA/Wr 505/04, OwSS 2005, nr 1, poz. 12).

W związku z powyższymi prezentowanymi wątpliwościami praktycznymi, przepisy dotyczące formy nałożenia opłat odpowiadających poniesionym kosztom powinny być doprecyzowane, gdyż ich niejasność powoduje, że wnioskodawca nie wie jakie są kryteria ustalania opłat i kto je ustala. Ponadto, należałoby doprecyzować w ustawie jakie koszty są kosztami dodatkowymi. Bez tego podlega to pewnej uznaniowości podmiotu udostępniającego informację. Wskazuje na to przykład licznych orzeczeń sądowych w sprawie niekwalifikowania godzin pracownika za czynności. Przykładem rozwiązania tego problemu jest rozporządzenie Ministra Środowiska w sprawie opłat za udostępnianie informacji o środowisku z dnia 12 listopada 2010 r. (Dz. U 215, poz. 1415), które określa szczegółowe stawki opłat, sposób naliczania opłat, czy też terminy i sposób uiszczania opłat.

## **VIII. Wyłączenia jawności**

Przesłanki ograniczenia dostępu do informacji wynikają z przepisu art. 61 ust. 3 Konstytucji RP oraz art. 5 uodp. Przepis art. 61 ust. 3 Konstytucji stanowi, że ograniczenia prawa do informacji *może nastąpić wyłącznie ze względu na określone w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa*. Natomiast z art. 5 uodp

wynika, że *prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu w zakresie i na zasadach określonych w przepisach o ochronie informacji niejawnych oraz ochronie istotnych tajemnic ustawowo chronionych* oraz *ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy*. Ustawa zawiera więc „(...) rozwiązania prawne normujące relacje pomiędzy obszarem obejmującym informacje udostępniane, a informacjami chronionymi”. (E. Koniuszewska, *Środki prawne ograniczające nadużycia władzy w jednostkach samorządu terytorialnego w ustrojowym prawie administracyjnym*, Warszawa 2009, s. 151). Innymi słowy, odmowa dostępu do informacji może być uzasadniona jedynie w sytuacji, gdy ochrona wynika z ustaw szczególnych.

Katalog tajemnic podlegających ochronie jest obszerny, ale to nie jest przedmiotem niniejszej opinii. Jednakże dla porządku należy wskazać kilka z nich, najbardziej newralgicznych, które wciąż wzbudzają wiele problemów w praktyce.

Są więc to przesłanki zarówno wynikające wprost z ustaw, jak np. tajemnica skarbową czy statystyczna, ale są też pojęcia nieostre, jak ważny interes gospodarczy państwa, czy prywatność osoby fizycznej. Jest to słuszne rozwiązanie, jako że chroni pewne wartości przed ujawnieniem. Nie chodzi przy tym jednak o nieudostępnienie informacji, jej wyłączenie, ale o ograniczenie jej udzielenia. Zaistnienie którejkolwiek z przesłanek z art. 5 ust. 1 i 2 uodp nie wyłącza więc stosowanie przepisów uodp. Przeciwnie, zastosowanie będzie miał wtedy przepis art. 16 uodp stanowiące o formie odmowy udostępnienia informacji publicznej.

#### a) Ochrona informacji niejawnych

Zgodnie z przepisem art. 1 ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz. U. Nr 182, poz. 1228), która weszła w życie 2 stycznia 2011 r. ustawa ta *określa zasady ochrony informacji, których ujawnienia spowodowałyby lub mogłyby spowodować szkody dla Rzeczypospolitej Polskiej albo byłoby z punktu widzenia jej interesów niekorzystne*. Ochronie podlegają tylko informacje dotyczące interesów państwa, a nie tak jak dotychczas także informacje, których ujawnienie mogłyby spowodować szkodę dla interesów np. obywateli. Nowa ustawa nie utrzymuje już takich pojęć jak dotychczasowa: „tajemnica państwowa” i „tajemnica służbowa”. Obecnie, informacje niejawne mogą być klasyfikowane jako „ściśle tajne”, „tajne”, „poufne” lub „zastrzeżone”, a kryterium klasyfikacji jest szkoda, jaka mogłyby spowodować nieuprawnione ujawnienie informacji.

## b) Ochrona danych osobowych

Najważniejszą ustawą w tym zakresie jest ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926). Dane osobowe zdefiniowane są jako wszelkie informacje dotyczące zidentyfikowanej lub możliwej do zidentyfikowanej osoby fizycznej. Zgodnie natomiast z art. 6 ust. 2 *osobą możliwą do zidentyfikowania jest osoba, której tożsamość można określić bezpośrednio lub pośrednio, w szczególności przez powołanie się na numer identyfikacyjny albo jeden lub kilka specyficznych czynników określających jej cechy fizyczne, fizjologiczne, umysłowe, ekonomiczne, kulturowe lub społeczne.*

Istotne znaczenie ma dla stosowania przepisów uodp relacja pomiędzy ochroną danych osobowych a prawem do prywatności. Obie przesłanki mogą być bowiem przesłanką dla odmowy udostępnienia informacji publicznej. Wydaje się jednak, że ochrona danych osobowych jest pojęciem węższym, jest częścią ochrony prywatności. WSA w Warszawie w wyroku z dnia 20 kwietnia 2006 r. stanął na stanowisku, że przepisy ustawy o ochronie danych osobowych mają pierwszeństwo przed przepisami ustawy o dostępie do informacji publicznej z uwagi na normę kolizyjną zawartą w art. 1 ust. 2 uodp. Sąd podkreślił też, że zadaniem ustawy o ochronie danych osobowych jest nie tylko ochrona tych, których przetwarzane dane mają dotyczyć, ale przestrzeganie zakresu i trybu przetwarzania (II SA/Wa 2227/05, System Informacji Prawnej LEX nr 220927).

## c) Ochrona prywatności

Prywatność osoby fizycznej jest prawem konstytucyjnym. Zgodnie z przepisem art. 47 Konstytucji RP każdy ma prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz decydowania o swoim życiu osobistym. Ani jednak w Konstytucji, ani w ustawach zwykłych nie ma jednoznacznej definicji prawa do prywatności.

W zakresie relacji dostępu do informacji i ochrony prywatności doniosły jest wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 marca 2006 r., który przeprowadził analizę tego zagadnienia, stwierdzając m.in., że konflikt pomiędzy prawem do informacji a ochroną prywatności osób fizycznych (w tym osób pełniących funkcje publiczne) w świetle generalnej zasady jawności jest nie do uniknięcia. „Należy więc uznać, że art. 61 Konstytucji, ze względu na treść gwarantowanego prawa, jego naturę i zakres, tworzy *per se* wyłom w sferze prawa do prywatności chronionego w art. 47 Konstytucji. Przedmiotem ingerencji dopuszczalnej na tle art. 61 ust. 3 Konstytucji jest prawo zawierające w sobie komponent w postaci prywatności osób pełniących funkcje publiczne i w takiej postaci istnieje ono na tle

art. 61 ust. 1 Konstytucji. Ustawodawca może (a nawet powinien w określonych sytuacjach) podjąć interwencję zmierzającą do ograniczenia tak zakreślonego prawa, ale to dopiero od analizy konkretnych uwarunkowań może zależeć, w jakim stopniu pewne elementy prawa do informacji o działalności instytucji publicznych zostaną ograniczone i zawężone”. Przepisy nie zakazują więc całkowicie ingerencji w sferę prywatności tych osób, które pełnią funkcje publiczne. Trybunał w ww. orzeczeniu wskazał trzy przesłanki, które powinny być jednak wzięte pod rozwagę przed taką ingerencją. Jeśli udzielane informacje miałyby naruszać czyjąś prywatność, to nie mogą wykroczać poza to, co jest niezbędne aby zachować zasadę jawności życia publicznego. Następnie, powinny to być informacje istotne dla oceny funkcjonowania instytucji lub działania osób pełniących funkcje publiczne, a jednocześnie ujawnienie których powoduje, że ochrona prywatności staje się fikcją. (K 17/05, OTK-A 2006, nr 3, poz. 30). Jest to o tyle uzasadnione, że osoba, która chce pełnić funkcję publiczną musi liczyć się z konsekwencjami tego działania, którymi jest m.in. zainteresowanie jej życiem prywatnym. Nikt bowiem nie jest zobligowany do pełnienia takiej funkcji.

Tak więc jeśli chodzi o jawność i dostęp do informacji często dochodzi do konfliktu pomiędzy prawem do informacji, a wręcz dążeniem do udostępniania jej w jak najszerszym zakresie, a szeroko rozwiniętym prawem do prywatności, w tym ochroną interesu prawnego podmiotu, którego informacja dotyczy. Jest to główna przyczyna konfliktu pomiędzy prywatnością a obiegiem informacji (M. Safjan, *Prawo do prywatności osób publicznych* [w:] *Księga pamiątkowa ku czci Sędziego Janusza Pietrzykowskiego*, red. A. Kujawska, Warszawa C.H. Beck 2000, s. 252). A zatem, dostęp do informacji i jawność to kompromis pomiędzy interesem publicznym i indywidualnym.

Przepis art. 5 ust. 2 uodp przewiduje dwa przypadki, w których możliwe jest udostępnienie informacji, która naruszałaby prawo do prywatności. Pierwszy obejmuje sytuację, gdy osoba, której prywatność jest chroniona rezygnuje ze swojego uprawnienia. W sytuacji kiedy został złożony wniosek o udostępnienie tego rodzaju informacji, podmiot zobowiązany powinien wystąpić do osoby, której prawo do prywatności miałyby być naruszone, z pytaniem czy rezygnuje z tego prawa. Dopiero po uzyskaniu negatywnego stanowiska tej osoby, może wydać decyzję o nieudostępnieniu informacji. Druga z możliwości ujawnienia informacji o charakterze prywatnym, to sytuacja wspomniana powyżej, czyli ujawnienie informacji na temat osoby pełniącej funkcje publiczne. W orzecznictwie, za osobę pełniącą funkcję publiczną został uznany m.in.: lekarz udzielający świadczeń zdrowotnych finansowanych ze środków publicznych, nauczyciel akademicki,

dyrektor przedsiębiorstwa państwowego (za: M. Zaremba, *Prawo dostępu do informacji publicznej. Zagadnienia praktyczne*, Warszawa 2009, s. 207).

d) Tajemnica handlowa albo tajemnica przedsiębiorcy

Zarówno uodp, jak i inne ustawy nie definiują pojęć „tajemnica handlowa”, ani „tajemnica przedsiębiorcy”. Należy więc w tym zakresie korzystać z rozwiązań zawartych w ustawie z dnia 16 kwietnia 2003 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. Nr 153, poz. 1503 ze zm.). Wprawdzie nie ma tam definicji pojęcia tajemnicy przedsiębiorcy, ale jest uregulowanie tajemnicy przedsiębiorstwa. Przepis art. 11 ust. 4 ww. ustawy stanowi, że *przez tajemnicę przedsiębiorstwa rozumie się nieujawnione do wiadomości publicznej informacje techniczne, technologiczne, organizacyjne przedsiębiorstwa lub inne informacje posiadające wartość gospodarczą, co do których przedsiębiorca podjął niezbędne działania w celu zachowania ich poufności*. Jest to jednak wyliczenie przykładowe. Tajemnicą przedsiębiorcy są też często informacje handlowe, plany rozwoju. O uznaniu pewnych tajemnic za tajemnicę decyduje sam przedsiębiorca, to podmiot, do którego wpłynął wniosek o udzielenie informacji powinien zwrócić się do tego przedsiębiorcy z zapytaniem czy może to ujawnić.

Wersja druga – skoro przedsiębiorca nie zastrzegł, to znaczy, że podmiot może ujawnić. Sąd Najwyższy stanął na stanowisku, że za tajemnicę przedsiębiorcy może być uznana tylko taka tajemnica, co do której przedsiębiorca miał wolę, by taką pozostała. Jeśli przedsiębiorca nie podjął stosownych działań, aby tajemnicę chronić, to ujawnienie jej stanowi wykorzystanie wiedzy powszechnej (wyrok SN z dnia 3 października 2000, I CKN 304/00, OSNC 2001, nr 4, poz. 59).

Jednakże dla zachowania porządku prawnego należałoby doprecyzować przepis art. 5 ust. 2 uodp wskazując, że dostęp do informacji podlega ograniczeniu z uwagi na tajemnicę przedsiębiorstwa, a nie przedsiębiorcy. Pozwoliłoby to uniknąć częstych wątpliwości dotyczących relacji pojęć „tajemnica przedsiębiorcy”, a „tajemnica przedsiębiorstwa”. I co za tym idzie, na zwiększenie przejrzystości w tak newralgicznym zakresie jakim jest odmowa udostępniania informacji.

Jak słusznie wskazuje M. Zaremba polem, na którym „(...) najsilniej przejawia się konflikt pomiędzy zasada jawności a względami ochrony tajemnicy przedsiębiorstwa jest udzielanie zamówień publicznych”. Z jednej bowiem strony ustawa nakazuje ujawnienie postępowania, zapewnia wgląd do dokumentacji przetargowej czy wreszcie do samej umowy zawartej w wyniku przetargu. Z drugiej strony przepis art. 8 ust. 3 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.) stanowi, że

nie ujawnia się informacji stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa w rozumieniu przepisów o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, jeżeli wykonawca, nie później niż w terminie składania ofert lub wniosków o dopuszczenie do udziału w postępowaniu zastrzegł, że nie mogą być one udostępniane. (M. Zaremba, *Prawo dostępu do informacji publicznej. Zagadnienia praktyczne*, Warszawa 2009, s. 233)

e) Tajemnica skarbowa

Definicję tajemnicy skarbowej zawiera art. 293 § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. (Dz. U. z 2005 r., Nr 8, poz. 60 ze zm.) Ordynacja podatkowa, zgodnie z którym tajemnicą skarbową objęte są indywidualne dane zawarte w deklaracji oraz innych dokumentach składanych przez podatników, płatników lub inkasentów. Na mocy art. art. 293 § 1 cytowanej ustawy powyższy przepis stosuje się również do danych zawartych w informacjach podatkowych przekazywanych organom podatkowym przez podmioty inne niż wyżej wymienione, aktach dokumentujących czynności sprawdzające, aktach postępowania podatkowego, kontroli podatkowej oraz aktach postępowania w sprawach o przestępstwa lub wykroczenia skarbowe, dokumentacji rachunkowej organu podatkowego, informacje uzyskane przez organy podatkowe z banków lub innych źródeł, informacjach uzyskanych w toku postępowania w sprawie zawarcia porozumień w sprawach ustalenia cen transakcyjnych.

Zobowiązanymi do przestrzegania tajemnicy skarbowej są pracownicy urzędów skarbowych, izb skarbowych, funkcjonariusze celni, i pracownicy urzędów celnych oraz izb celnych, wójt (burmistrz, prezydent miasta), starosta, marszałek województwa oraz pracownicy samorządowych służb finansowych, członkowie samorządowych kolegiów odwoławczych i pracownicy ich biur, minister właściwy do spraw finansów publicznych oraz pracownicy Ministerstwa Finansów a także osoby, które odbywają praktykę zawodową w Ministerstwie lub organach (art. 294 § 1 Ordynacji). Przepis § 4 rozciąga katalog osób zobowiązanych do zachowania tajemnicy skarbowej na osoby, którym udostępniono informacje zawierające tajemnicę skarbową.

Należy jednak podkreślić, że przepis art. 5 uodp nie stanowi o całkowitym wyłączeniu dostępu do informacji z uwagi na tę tajemnicę, ale o ograniczeniu dostępu, co jest zasadniczą różnicą.

Są jednak przepisy szczególne, na mocy których tajemnica skarbowa nie jest objęta ochroną, np. w oświadczenia majątkowych radnych. Jak wynika z wyroku NSA z dnia 2 lutego 2005 r. nie podlegają też ochronie tzw. dane zbiorcze, nie odnoszące się do konkretnej osoby (OSK 1060/04, System Informacji Prawnej LEX, nr 545982). W innym orzeczeniu sąd

stanął natomiast na stanowisku, że „W trybie przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej mogą być ujawnione dane podatników jedynie od strony zbiorczej, a nie z punktu widzenia konkretnego podatnika i decyzji podjętej przez organ podatkowy w jego sprawie”. (wyrok WSA w Warszawie z dnia 25 października 2006 r., II SA/Wa 970/06, System Informacji Prawnej LEX nr 284503)

f) Tajemnica statystyczna

Definicje tajemnicy statystycznej zawiera art. 10 ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej (Dz. U. Nr 88, poz. 439 ze zm.). Są nią objęte indywidualne i osobowe dane zbierane i gromadzone w badaniach statystycznych statystyki publicznej. Zgodnie z art. 5 ww. ustawy dane indywidualne to dane statystyczne o podmiotach gospodarki narodowej i ich działalności, a dane osobowe to dane statystyczne o osobach fizycznych dotyczących ich życia i sytuacji. Dane takie nie mogą być udostępniane.

g) Prawa autorskie

Zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (Dz. U. z 2006 r., Nr 90, poz. 631 ze zm.) *przedmiotem prawa autorskiego jest każdy przejaw działalności twórczej o indywidualnym charakterze, ustalony w jakiejkolwiek postaci, niezależnie od wartości, przeznaczenia i sposobu wyrażenia (utwór)*. Pojawia się więc często problem w sytuacji, gdy wniosek o udostępnienie dotyczy opracowań, które chroni prawo autorskie. Jak wskazuje się w literaturze przedmiotu, to że informacja jest przedmiotem prawa autorskiego nie jest jeszcze jednoznaczna z jej nieudostępnieniem. (J. Jendrośka, M. Stoczkiewicz, *Dostęp do informacji o środowisku*, Warszawa 2002, s. 63). Pojawia się więc konflikt pomiędzy ochroną praw autorskich a dostępem do informacji publicznej. Warto więc zastanowić się, czy w sytuacji udostępniania informacji publicznej, która zawierałaby prawa autorskie nie należałoby wykluczyć możliwość ich utrwalania czy kopiowania, a pozostawić jedynie możliwość wglądu. Miałyby to chronić przed naruszeniem praw autorskich poprzez nieuprawnione korzystanie z nich.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 16 czerwca 2009 r. stanął na stanowisku, że nie każda opinia prawna sporządzona na użytek organu administracji publicznej stanowi informację publiczną. Decyduje bowiem o tym cel, w jakim została sporządzona. (I OSK 89/09, Wspólnota 2009, nr 37, s. 36). Podobnie stwierdził WSA w Warszawie, podkreślając jednak kwestię podmiotu sporządzającego opinię, tzn. informacja publiczna będzie taka opinia prawna, która nie tylko służy realizacji publicznych, ale dodatkowo mająca status

dokumentu wewnętrznego, jako że sporządzona przez pracownika organu. (wyrok z dnia 22 czerwca 2007 r., (II SAB/Wa 175/06, System Informacji Prawnej LEX, nr 340013). Tym samym, jak już było wskazane wcześniej, opinia sporządzona przed podmiot „zewnątrzny” nie będzie miała waloru informacji publicznej. Pod ochroną będą więc te materiały, które spełniają przesłankę oryginalności, ale nie mają charakteru dokumentów urzędowych czy też materiałów, o których mowa w art.4 pkt 2 prawa autorskiego. Ważne też jest jak skonstruowana jest umowa pomiędzy autorem a zamawiającym. Trafne jest więc stanowisko sądu zawarte wyroku z dnia 17 lipca 2007 r.: „Nie jest informacją publiczną w rozumieniu ustawy o dostępie do informacji publicznej informacja, która korzysta z ochrony przewidzianej w ustawie z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych”. (II SAB/Wa 58/07, System Informacji Prawnej LEX, nr 368237)

Problemem, który nie doczekał jednolitego rozstrzygnięcia ani w doktrynie, ani w orzecznictwie jest udostępnianie akt postępowania administracyjnego. Wydaje się, że w przypadku, gdy w aktach znajduje się ww. tajemnica, akta w tym zakresie nie mogą być ujawnione. „Można zatem przyjąć, że udostępnieniu podlegają nie tyle akta administracyjne jako takie, ile informacje zawarte w tych aktach, pod warunkiem, że nie dotyczą one danych chronionych ustawowo. Prawo do informacji zawartych w aktach podlega takim samym ograniczeniom, jak inne informacje: w zakresie i na zasadach określonych w ustawie o ochronie informacji niejawnych oraz w przepisach o ochronie innych tajemnic ustawowo chronionych, a także ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy. (...) Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 6 maja 1997 r. II SA/Wr 929/96 podniesiono, iż cechą ochrony dóbr osobistych czy prawa prywatności jest to, że ochroną tą jest objęta dziedzina życia osobistego, prywatnego człowieka. Nie obejmuje ona jednak działalności publicznej ani też sfery działań czy zachowań, które są ogólnie pojmowane jako osobiste lub prywatne, jeżeli działania te lub zachowania wiążą się ściśle z działalnością publiczną. Udostępnienie informacji nie następuje bowiem dlatego, że zawiera treść danego rodzaju albo dlatego, że znajduje się w takim lub innym miejscu (aktach administracyjnych, dokumentach urzędowych). Udostępnienie następuje z tego powodu, iż informacja nie została utajniona lub nie jest objęta ochroną” (B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2009, s. 180 i n.).

Należałoby więc przyjąć, że dostęp do akt sprawy administracyjnej nie powinien być brany pod uwagę przy ocenie realizacji prawa do informacji publicznej. Akta takie mogą



wprawdzie zawierać informacje publiczne, ale tylko te będą podlegały udostępnieniu na zasadach ogólnych. Trudno bowiem przyjąć, że akta sprawy są „w całości” informacją publiczną również ze względu na treść przepisu art. 73 Kpa, który stanowi, że wgląd w akta sprawy, sporządzania z nich notatek, kopii i odpisów ma strona postępowania administracyjnego. Dlatego też podmiot, który nie jest ma przymiotu strony postępowania nie powinien mieć wglądu do akt, jako że dotyczą one sprawy indywidualnej. Trafne jest w tym zakresie stanowisko sądu administracyjnego w Gdańsku, który doszedł do przekonania, że akta administracyjne nie są dokumentem urzędowym, a dostęp do nich i to wyłącznie stronie - reguluje Kpa. Inną sprawą jest natomiast dostęp do konkretnych dokumentów urzędowych znajdujących się w tych aktach. (wyrok z dnia 17 grudnia 2003 r., II SA/Gd 1153/03, System Informacji Prawnej LEX nr 299295) .

Dostęp do treści aktów administracyjnych i innych rozstrzygnięć będzie szerszy ( z uwagi na brzmienie art. 6 ust. 1 pkt 4 a ustawy) od dostępu do informacji zawartych w aktach postępowania administracyjnego prowadzącego do wydania decyzji lub innego orzeczenia. O ile można się zgodzić, że treść aktów administracyjnych stanowi informację publiczną, to zbyt daleko idąca jest teza, że akta postępowań administracyjnych są informacjami publicznymi.

## **IX. Sądowa kontrola**

### a) Bezczywność

Na tle realizacji obowiązku udostępnienia informacji może wystąpić sytuacji bezczywności podmiotu zobowiązanego. Jak słusznie wskazali J. Ruzewski i P. Sitniewski bezczywność to sytuacja gdy zarówno „(...) podmiot zobowiązany nie reaguje na kierowany do niego wniosek pomimo upływu terminu, udziela informacji niepełnej jak i odmawia w całości udzielenia informacji bez wskazania podstawy prawnej odmowy”. (J. Ruzewski, P. Sitniewski, *Dostęp do informacji publicznej. Poradnik*, Suwałki 2007, s. 32). Nie można natomiast nazwać bezczywnością sytuacji, gdy organ nie udziela informacji, gdyż nie jest w jej posiadaniu. Powinien jednak powiadomić o tym fakcie wnioskodawcę. Potwierdził to Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 6 lipca 2006 r. „Od „milczenia” organu należy odróżnić sytuację, w której organ administracji odpowiada na wniosek o udzielenie informacji publicznej, lecz nie może podać żądanych informacji, bo ich po prostu nie ma. W takiej sytuacji odpowiedź organu na wniosek zainteresowanego podmiotu trzeba potraktować jako udzielenie informacji, choć oczywiście takie stanowisko organu może nie zadowalać

zainteresowanego”. (wyrok WSA w Warszawie z dnia 6 lipca 2006 r., II SAB/Wa 48/06, System Informacji Prawnej LEX, nr 271609).

W przypadku bezczynności podmiotu zobowiązanego, wnioskodawca nie pozostaje bez prawnych środków działania. Nie jest jednak jednoznaczne, w jakim trybie ma skarżyć bezczynność. Według niektórych autorów można złożyć zażalenie na niezłatwienie sprawy w terminie na podstawie art. 37 Kpa (tak np. J. Ruszewski, P. Sitniewski, *Dostęp do informacji publicznej. Poradnik*, Suwałki 2007, s. 36). Nie sposób się z tym jednak zgodzić, jako że udostępnienie informacji nie odbywa się w trybie kpa, a uodp nie przewiduje żadnych środków zaskarżenia. Stąd niedopuszczalne jest zastosowanie instytucji z art. 37 Kpa. Tak więc wnioskodawcy przysługuje wyłącznie skarga na bezczynność na podstawie art. 3 § 2 pkt 8 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. 153, Nr 1270, zwana dalej: ppsa). Wydaje się, że wniesienie skargi powinno poprzedzać wezwanie z art. 52 § 3 i § 4 ppsa, czyli do usunięcia naruszenia prawa, z tym że przepis ten wskazuje na akty lub czynności będące przedmiotem skargi. Nie odnosi się więc do bezczynności organów, co oznacza, że w sytuacji bezczynności organów w zakresie udostępniania informacji publicznej wnioskodawca może złożyć skargę na bezczynność bez uprzedniego wezwania organu do usunięcia naruszenia prawa. Takie stanowisko powoduje, że zasada jawności jest realizowana w szeroki sposób.

#### b) Art. 21 i 22 uodp

Sądowa kontrola realizacji obowiązków związanych z dostępem do informacji uregulowana jest przede wszystkim w art. 21 i 22 uodp. Przepis art. 22 ust. 1 uodp stanowi, że *podmiotowi, któremu odmówiono prawa dostępu do informacji publicznej ze względu na wyłączenie jej jawności z powołanie się na ochronę danych osobowych, prawo do prywatności oraz tajemnicę inną niż informacja niejawna, tajemnica skarbową lub tajemnica statystyczna, przysługuje prawo wniesienia powództwa do sądu powszechnego o udostępnienie takiej informacji*. Natomiast w przepisie art. 21 wynika, że w pozostałych przypadkach odmowy udostępnienia informacji publicznej wnioskodawcy przysługuje skarga do sądu administracyjnego. Tak więc w zależności od rodzaju tajemnicy, na której ochronę powołuje się podmiot zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej wnioskodawca może wnieść powództwo do sądu powszechnego albo skargę do sądu administracyjnego.

W konsekwencji sprawy wynikające z tej samej ustawy rozpoznawane są w dwóch różnych trybach, co wiąże się też z różnymi rozstrzygnięciami, jako że zupełnie różne są skutki orzeczeń tych sądów. WSA nie wydaje bowiem orzeczeń, na mocy których mógłby

zobowiązać do udostępnienia informacji.. Natomiast sąd powszechny – sąd rejonowy wydział cywilny – może orzec o zobowiązaniu do udostępnienia informacji. Czyli w przeciwieństwie do sądu administracyjnego, sąd powszechny może wydać orzeczenie reformatoryjne, co do meritum.

Co więcej, może się okazać problematyczna sytuacja, gdy odmowa dostępu do informacji publicznej nastąpiła z uwagi na ochronę różnych tajemnic. Spowoduje to, że strona będzie mogła wnieść zarówno powództwo do sądu powszechnego, jak i skargę do sądu administracyjnego. Takie stanowisko potwierdził NSA w wyroku z dnia 7 marca 2003 r. wskazując, że odmawiając dostępu do informacji należy wskazać jaka tajemnica podlega ochronie, z uwagi na właściwość sądu, w zależności od rodzaju tajemnicy powołanej w decyzji (II SA 3572/02, System Informacji Prawnej LEX, nr 144641)

Uodp zawiera przepisy szczególne w stosunku do ppsa w zakresie terminów przekazania akt i rozpoznania skargi. Przekazanie akt i odpowiedzi na skargę ma nastąpić w ciągu 15 dni od dnia otrzymania skargi, natomiast skargę rozpatruje się w terminie 30 dni od dnia otrzymania akt wraz z odpowiedzią na skargę. „Należy skonstatować z niepokojem, iż przepisy normujące postępowanie przed sądami administracyjnymi nie są dostosowane do sytuacji, gdy przedmiotem sprawy jest ocena zasadności wyłączenia jawności danej informacji, lub gdy stanowiące podstawę rozstrzygnięcia akta sprawy zawierają taką sekretną informację.” (M. Zaremba, *Prawo dostępu do informacji publicznej. Zagadnienia praktyczne*, Warszawa 2009, s. 159).

Powstaje też pytanie dotyczące możliwości zaskarżenia do sądu administracyjnego informacji o nieudostępnieniu informacji publicznej, w sytuacji gdy nie jest to odmowa. Wydaje się, że pismo informujące o niemożności uzyskania informacji, jako inny akt z zakresu administracji publicznej może być po wyczerpaniu środków zaskarżenia zaskarżone do sądu administracyjnego na podstawie art. 3 § 2 pkt 4 ppsa. Odmienne jest w tym zakresie stanowisko sądu administracyjnego: „W sytuacji, gdy żądana informacja nie jest informacją publiczną w rozumieniu ustawy o dostępie do informacji publicznej, organ zawiadamia o tym wnioskującego pismem. Pismo takie nie mieści się w zakresie kognicji sądu administracyjnego określonym przepisem art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.” (wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 lipca 2007 r., II SAB/Wa 58/07, System Informacji Prawnej LEX, nr 368237). Biorąc jednak pod uwagę realizację zasady jawności, należałoby opowiedzieć się za stanowiskiem, że informacja o braku możliwości udostępnienia informacji jest innym aktem z zakresu administracji publicznej i jako taka podlega zaskarżeniu.

Jeśli chodzi natomiast o postępowanie przed sądem powszechnym to należy podkreślić, że tak samo jak w przypadku sądu administracyjnego, powództwo przysługuje po wyczerpaniu trybu odwoławczego. Oznacza to, że strona nie może wnieść powództwa do sądu, gdy przysługuje jej jeszcze odwołanie od decyzji.

## **X. Odpowiedzialność karna**

Szczególnym środkiem prawnym, który ma zapobiegać nieuzasadnionej odmowie udostępnienia informacji, a tym samym chronić zasadę jawności, jest odpowiedzialność karna za nieudostępnienie informacji (art. 23 uodp). W wyroku z dnia 20 lipca 2007 r. SN wyraził pogląd, że „przepis art. 23 ustawy z dnia 6.09.2001 r. o dostępie do informacji publicznej penalizuje zachowanie polegające na nieudostępnieniu jakiegokolwiek informacji, nie zaś tylko takiej informacji publicznej, którą charakteryzuje przymiot większej wagi. Okoliczności, odnoszące się do wartości (wagi, znaczenia) nieudzielonej oskarżycielowi posiłkowemu informacji publicznej, mieszczą się w zakresie elementów przedmiotowych rozważanego czynu, wyznaczających – wraz z innymi przesłankami, także z zakresu strony podmiotowej – stopień jego szkodliwości społecznej”. ( III KK 74/07, LEX nr 323657).

Stosowanie tego przepisu wydaje się być jednak dość rzadkie i odnosi się do sytuacji np. niewykonania orzeczenia sądu zobowiązującego do udostępnienia informacji.

## **XI. Samorząd terytorialny**

Pomimo braku legalnej definicji zasady jawności, określenie to zostało wprowadzone do ustaw samorządowych (art. 11b usg, 8a usp, 15b usw) na mocy nowelizacji z dnia 11 kwietnia 2001 r. (ustawa o zmianie ustaw: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw Dz. U. Nr 45, poz. 497). Zgodnie z tymi przepisami działalność organów jednostek samorządu terytorialnego jest jawna, a ograniczenia mogą wynikać wyłącznie z ustaw. Jak podkreśla się w literaturze, zanim zasada ogólnej jawności została wprowadzona do ustaw samorządowych, wymóg jawności dotyczył jedynie gospodarki finansowej (A. Obrzut, *Prawo do informacji publicznej. Wybrane problemy w: Problemy prawne w działalności samorządu terytorialnego*, red. S. Dolata, Opole 2002, s. 215).

Obecnie, zakres jawności działania obejmuje w szczególności prawo obywateli do uzyskiwania informacji, wstępu na sesje organu stanowiącego i posiedzenia ich komisji, a także dostęp do dokumentów wynikających z wykonywania zadań publicznych, w tym

protokołów posiedzeń organów jednostek samorządu terytorialnego i komisji organu stanowiącego. Jest to więc wyliczenie przykładowe, a nie taksatywne. Jednocześnie ww. przepisy wskazują, że zakres dostępu do dokumentów i korzystania z nich określa statut gminy.

Przepis art. 61 ust. 4 Konstytucji RP stanowi, że tryb udzielania informacji określają ustawy. Natomiast zgodnie z art. 1 ust. 1 uodp informacja publiczna podlega udostępnieniu na zasadach i w trybie określonych w niniejszej ustawie. Z kolei ww. przepisy ustaw samorządowych wskazują, że zasady dostępu do dokumentów i korzystania z nich określa statut gminy. Z takiego podziału można wywieść wnioski, że informacje, o których stanowią przepisy ustaw samorządowych są to inne informacje niż te określone w uodp. Jednakże w wyroku z dnia 16 września 2002 r. Trybunał Konstytucyjny wyjaśnił, że czym innym jest prawo do informacji publicznej, a czym innym zasady jej udostępniania. Wyrażony został pogląd, że zasady i tryb postępowania może być określony jedynie w ustawach, natomiast procedury organizacyjne mogą znaleźć się w aktach niższej rangi, takiej jak np. statut. Stał też na stanowisku, że przepisy ustaw samorządowych są zgodne w tym zakresie z Konstytucją i powinny być rozumiane w ten sposób, iż dotyczą aspektów organizacyjno – technicznych o charakterze lokalnym (K 38/01, OTK-A 2002, nr 5, poz. 59). K. Tarnacka dodaje natomiast, że „Statuty powinny określać reguły o charakterze porządkowym, które dotyczą miejsca i czasu udostępniania dokumentów, technicznych uwarunkowań zapoznawania się z ich treścią czy też ich kopiowania, powielania, dokonywania wypisów, a także wskazywać jednostki organizacyjne odpowiedzialne za udostępnianie określonych dokumentów”. (K. Tarnacka, *Prawo do informacji w polskim prawie konstytucyjnym*, Wydawnictwo Sejmowe Warszawa 2009, s. 199).

Wydaje się jednak, że unormowania zawarte w statutach nie powinny być zagrożeniem dla realizacji zasady jawności, jako że ich treść nie może być sprzeczna z Konstytucją i ustawami. Tym samym, statut nie może naruszać uprawnień związanych z zasadą jawności i dostępu do informacji zawartych zarówno w art. 61 Konstytucji RP, jak i w ustawie o dostępie do informacji publicznej. Należy podkreślić, że zasad dostępu nie może określić organ wykonawczy, jako że jest to wyłączne uprawnienie organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego. Na takim stanowisku stanął też NSA w wyroku z dnia 13 czerwca 2005 r. stwierdzając, że prezydent jako organ wykonawczy wydając zarządzenie określające zasady dostępu do informacji publicznych, niezamieszczonych w BIP oraz w sprawie wysokości opłat za udostępnienie tych informacji, narusza wyłączne kompetencja rady gminy do określenia tej materii (OSK 69/05, System Informacji Prawnej LEX, nr

186661). Z jednej strony powstaje problem praktyczności takiego zarządzenia, wydanego w gminie na podstawie art. 33 ust. 3 usg, jako że jest to najlepsza forma dla usprawnienia pracy w omawianym zakresie, gdyż kierowana jest do pracowników. Z drugiej strony, zasadniczo adresatem tych postanowień mają być nie pracownicy, ale głównie mieszkańcy danej gminy. Ustawodawca postanowił bowiem, że zasady te mają być określone w przepisie powszechnie obowiązującym – statucie. Dlatego też, nie można się zgodzić z poglądem K. Tarnackiej, jakoby regulacja tej problematyki w statutach powodowała, że akty te „(...) przestałyby pełnić rolę aktu regulującego wewnętrzny ustrój gminy, a zaczęłyby pełnić rolę regulatorów działania urzędów i jednostek organizacyjnych w gminie w zakresie udostępniania informacji”. (K. Tarnacka, *Prawo do informacji w polskim prawie konstytucyjnym*, Wydawnictwo Sejmowe Warszawa 2009, s. 201).

Należy wskazać, że w statucie mogą znaleźć się postanowienia w zakresie w jakim organ stanowiący został do tego upoważniony przez przepisy oraz takie, które nie są sprzeczne z ustawą. Powstaje więc pytanie, co może i powinno znajdować się w statucie w zakresie dostępu do informacji publicznej. Wydaje się, że uregulowanie to jest zbędne, bowiem wszystkie kwestie dotyczące udostępnienia informacji znajdują się w uodp, a ewentualne sprawy, które *de lege ferenda* powinny znaleźć się w ustawie, nie mogą być siłą rzeczy uregulowane w akcie niższej rangi, czyli w statucie. Nadto, wszelkie ograniczenia w zakresie udostępniania informacji publicznych mogą mieć swoje źródło wyłącznie w ustawach. O zbędności takiego uregulowania świadczy chociażby wyrok WSA we Wrocławiu, który stwierdził, że „Zapis statutowy, uzależniający uzyskanie informacji bez pisemnego wniosku od tego, czy informacja ta wymaga wyszukiwania i czy możliwe jest jej udzielenie w formie ustnej, nie jest jedynie uszczegółowieniem trybu określonego w u.d.p., ale wprowadza rzeczywiste ograniczenia w dostępie obywateli do informacji publicznej.” (wyrok z dnia 20 maja 2005 r., III SA/Wr 26/04, NZS 2006, nr 2, s. 31). Jest to jeden z wielu przykładów uregulowania w statutach materii sprzecznie z ustawą.

Jawność określona w ustawach samorządowych porównywalna jest z zakresem dostępu do informacji publicznych określonym w art. 3 uodp i obejmuje:

- prawo wglądu do dokumentów urzędowych

Zgodnie z art. 6 ust. 2 uodp dokumentem urzędowym w rozumieniu ustawy o dostępie jest treść oświadczenia woli lub wiedzy, utrwalona i podpisana w dowolnej formie przez funkcjonariusza publicznego w rozumieniu przepisów Kodeksu karnego, w ramach jego

kompetencji, skierowana do innego podmiotu lub złożona do akt sprawy. Natomiast ustawy samorządowe wskazują tylko ogólnie na możliwość dostępu do dokumentów, ale nie wszystkich, a tylko wynikających z wykonywania zadań publicznych. Wydaje się, że dokumenty urzędowe to pojęcie szersze niż dokumenty wynikające z wykonywania zadań publicznych. Nie ma to jednak znaczenia o tyle, że udostępnienie wszelkich dokumentów następuje na podstawie uodp, a nie ustaw samorządowych, co oznacza, że znaczenie będzie miał zakres wglądu do dokumentów urzędowych określony w uodp.

Przy czym wgląd do dokumentów oznacza, że „osobie zapoznającej się z dokumentem udostępniający zapewnia możliwość dysponowania jego treścią (a nie samym dokumentem), co obejmuje możliwość przeczytania dokumentu i sporządzenia notatek” (T.R. Aleksandrowicz, *Komentarz do ustawy o dostępie do informacji publicznej*, Warszawa 2002, s. 86). Może to być też sporządzanie kserokopii i zdjęć dokumentów.

Jak słusznie wskazuje J. Jagoda, z uwagi na to, że katalog wskazany w art. 6, w którym wymienione zostały informacje podlegające udostępnieniu, jest otwarty, jednostki samorządu terytorialnego są zobowiązane do udostępniania informacji o :

- swoich zamierzeniach (co do działań w ramach realizacji zadań publicznych),
- projektów aktów normatywnych,
- treść ocen i wystąpień organów władzy publicznej,
- tzw. majątku publicznym (zarówno o aktywach, jak i zobowiązaniach)
- programach w zakresie realizacji zadań publicznych, sposobie ich realizacji,
- statusie prawnym,
- prawnych formach działania,
- sposobach przyjmowania i załatwiania spraw,
- prowadzonych rejestrach, ewidencjach i archiwach,
- treść i postać dokumentów urzędowych (katalog zaproponowany przez J. Jagodę, *Jawność działania organów samorządu terytorialnego*, referat wygłoszony na konferencji w dniach 27-28 marca 2003 r. w Lublinie, pt. „Samorząd lokalny w Polsce. Społeczno-polityczne i ekonomiczne aspekty funkcjonowania”).

Wgląd do dokumentów może obejmować: przeglądanie, sporządzanie notatek i odpisów, sporządzania kopii, czy też przeniesienie na wskazany nośnik informacji. Wydaje się, że ten zakres uprawnień jest na tyle szeroki aby zapewnić uprawnionemu udostępnienie informacji w satysfakcjonujące go formie.

- prawo dostępu do posiedzeń kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z wyborów powszechnych, inaczej jawność obrad.

Żaden przepis nie zobowiązuje organów kolegialnych pochodzących z wyborów bezpośrednich, którymi w jednostkach samorządu terytorialnego są rada gminy, rada powiatu i sejmik województwa do informowania o terminach sesji. Wydaje się, że realna możliwość skorzystania z uprawnienia jakim jest wstęp na posiedzenia zaistnieje wtedy, jeśli taka informacja zostanie ogłoszona. Najrozsądniejszym byłoby wskazanie w uodp, że jest to informacja obligatoryjna do zamieszczenia w Biuletynie Informacji Publicznej.

Uprawnienie wstępu na posiedzenia organów pochodzących z wyborów bezpośrednich wynika nie tylko z uodp, ale przede wszystkim z ustaw samorządowych, a nade wszystko z art. 61 Konstytucji RP. Dostęp do posiedzeń nie jest jednak niczym nieograniczony. Z przepisu art. 18 ust. 3 uodp wynika bowiem, że organy pochodzące z wyborów bezpośrednich zobowiązane są zapewnić warunki lokalowe lub techniczne środki umożliwiające wykonywanie omawianego uprawnienia, a w miarę potrzeby zapewnić transmisję audiowizualną lub teleinformatyczną. Tym samym, w przypadku braku warunków lokalowych lub technicznych, uprawniony podmiot będzie miał możliwości wstępu na posiedzenia. Słusznie stwierdził więc Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 20 marca 2003 r. stwierdzając nieważność uchwały rady gminy, gdy na jej posiedzenie nie została dopuszczona publiczność. Podniósł m.in., że jawność obrad ma przede wszystkim wpływać na rzetelność procesu podejmowania rozstrzygnięć (II SA/Gd 1529/02, <http://orzeczenia.nas.gov.pl/doc/C8FC2A604B>)

W literaturze przedmiotu można znaleźć poglądy, że z przepisu zezwalającego na wstęp posiedzeń organów kolegialnych wynika możliwość aktywnego uczestniczenia w nich (M. Chlipała, *Prawo wstępu na posiedzenia kolegialnych organów jednostek samorządu terytorialnego – propozycje de lege ferenda*, Prawo – Administracja – Kościół 2003, nr 3, s. 8). Pogląd ten wydaje się jednak za daleko idący, jako że osoba, która nie jest członkiem danego organu nie może czynnie brać udziału w jego obradach. Przeczyłoby to zasadzie wyboru do organu stanowiącego. Skoro bowiem każdy byłby uprawniony do czynnego udziału w sesjach, nie byłoby potrzebne wybieranie radnych jako „przedstawicieli” w sprawowaniu władzy.

Rozwinięcie omawianego uprawnienia znajduje się w art. 7 ust. 1 pkt 3 uodp, który stanowi, że udostępnienie informacji publicznej to nie tylko wstęp na posiedzenia organów pochodzących z wyborów powszechnych, ale też udostępnienie materiałów dokumentujących te posiedzenia. Dodatkowo art. 19 uodp wskazuje, że organy te sporządzają i udostępniają



protokoły i stenogramy swoich obrad, a jeśli sporządzą materiały audiowizualne lub teleinformatyczne rejestrujące w pełni te obrady, to i te podlegają udostępnieniu. Zdaniem K. Tarnackiej przepis ten należy rozumieć w ten sposób, że organ kolegialny pochodzący z wyborów powszechnych ma obowiązek udostępniania protokołu lub stenogramu, natomiast udostępnienie materiałów audiowizualnych i teleinformatycznych jest formą fakultatywną (K. Tarnacka, *Prawo do informacji w polskim prawie konstytucyjnym*, Wydawnictwo Sejmowe Warszawa 2009, s. 114). Z poglądem tym nie sposób się zgodzić, albowiem z literalnego brzmienia przepisu wynika, że organy są zobowiązane sporządzić i udostępnić protokoły lub stenogramy z obrad tylko wtedy, jeśli nie sporządzą i udostępnią materiałów audiowizualnych lub teleinformatycznych. Źle skonstruowany przepis powoduje więc, że organ może mieć wątpliwości, czy ma obowiązek sporządzania protokołów i stenogramów w każdym przypadku, zwłaszcza w tym gdy korzysta z form audiowizualnych i teleinformatycznych. Może powstać też problem, czy sytuacji, gdy nie w pełni zostaną zarejestrowane obrady, rodzi się obowiązek sporządzenia protokołów i stenogramów.

Pojawia się też praktyczny problem związany z ograniczeniem dostępu do informacji, określonym w art. 5 ust. 1 i 2 uodp. Aby bowiem nie naruszyć w trakcie posiedzenia ustawowo chronionych praw i tajemnic, każdorazowo przed sesją powinno zostać jasno określone co może, a co nie może być ujawnione. Osobą, na której ciąży obowiązek przygotowania sesji w ten sposób, aby nie zostały naruszone prawo do prywatności oraz tajemnice ustawowo chronione, jest przewodniczący rady.

Przepis art. 18 ust. 2 uodp wskazuje, że posiedzenia kolegialnych organów pomocniczych organów władzy publicznej pochodzących z wyborów powszechnych są również jawne i dostępne, o ile stanowią tak przepisy ustaw albo akty wydane na ich podstawie albo gdy organ pomocniczy tak postanowi. Uodp rozszerza więc w stosunku do ustaw samorządowych krąg posiedzeń jawnych również na posiedzenia kolegialnych organów pomocniczych organów stanowiących. Nie można zgodzić się z M. Bąkiewiczem, który wskazuje, że zasadą jawności objęte są wyłącznie organy kolegialne pochodzące z wyborów bezpośrednich, jak np. rada osiedla czy dzielnicy, a taka możliwość nie występuje już przy zebraniu wiejskim. (M. Bąkiewicz, *Prawo do informacji w jednostkach samorządu terytorialnego* [w:] *Obywatelskie prawo do informacji*, red. T. Gardocka, Warszawa 2008, s. 92). Przepis art. 18 ust. 2 uodip stanowi bowiem o jawności i dostępie do posiedzeń kolegialnych organów pomocniczych kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z wyborów powszechnych. Nie ma więc znaczenia w jaki sposób organy kolegialne jednostek pomocniczych zostały wyłonione. Powstaje jednak pytanie co oznacza zwrot „organy

pomocnicze organów stanowiących”. Wydaje się, że nie są to komisje rady (sejmiku), jako że te nie są organami. Wprawdzie jawność ich działania jest słusznym założeniem, bo w wielu przypadkach komisje wypracowują opinie i stanowiska w danej materii. Jednakże nie ma wyraźnego przepisu, który pozwalałby na wstęp na posiedzenia komisji.

Aby dopełnić prawo dostępu do posiedzeń rady gminy, powiatu czy sejmiku województwa, należałoby wprowadzić uregulowanie, które obligowałoby do informowania o terminach sesji i porządku obrad, tak aby znany był przedmiot obrad. Zainteresowani mogliby więc w pełni realizować swoje uprawnienia.

Samorząd terytorialny realizuje zasadę jawności nie tylko poprzez wyżej wskazane sposoby. Jej znakomitym przejawem jest również zasada jawności podejmowania uchwał. Zgodnie z przepisami art. 20 ust. 1 usg, 15 usg i 21 usg obrady organów stanowiących poszczególnych jednostek samorządowych odbywają się na sesjach. Obrady te są jawne, a ograniczenia jawności mogą wynikać jedynie z ustaw. Uchwały zapadają co do zasady są w głosowaniu jawnym, chyba że przepisy ustaw stanowią inaczej (art. 14 ust. 1 usg, 13 ust. 1 usg i 19 ust. 1 oraz 31 ust. 4 usg). Pozwala to na pokazanie wyborcom, jak głosują i za czym opowiadają się ich przedstawiciele, co może być np. podstawą decyzji w następnych wyborach.

Ustawa o samorządzie gminnym w art. 61 zawiera zasadę jawności działania gospodarki finansowej. Podobnie art. 61 ustawy o samorządzie powiatowym stanowi, iż gospodarka środkami finansowymi znajdującymi się w dyspozycji powiatu jest jawna. Analogiczną regulację zawiera art. 72 ustawy o samorządzie województwa.

Wymóg jawności jest spełniany między innymi przez:

- 1) zachowanie jawności debaty budżetowej,
- 2) opublikowanie uchwały budżetowej oraz sprawozdań z wykonania budżetu,
- 3) przedstawianie pełnego wykazu kwot dotacji celowych udzielanych z budżetu powiatu i województwa,
- 4) ujawnienie sprawozdania zarządu powiatu z działań mających na celu:
  - zaciąganie zobowiązań mających pokrycie w ustalonych w uchwale budżetowej kwotach wydatków, w ramach upoważnień udzielonych przez radę powiatu;
  - emitowanie papierów wartościowych, w ramach upoważnień udzielonych przez radę powiatu.

Wójt (burmistrz i prezydent) ma ponadto obowiązek informowania mieszkańców gminy o założeniach projektu budżetu, kierunkach polityki społecznej i gospodarczej oraz wykorzystywaniu środków budżetowych (art. 61 ust. 3 u. o s.g.).

„Zasadę jawności budżetowej uznaje się za „zasadę zasad”. Jawny budżet — uważa się — to taki budżet, do którego mają dostęp nie tylko osoby (organy) obowiązane do znajomości jego treści, np. członkowie organów przedstawicielskich, ale taki „(...) który jest łatwo dostępny i zrozumiały w całym kraju. Bez tak rozumianej jawności nigdy nie ma zdrowych finansów publicznych”. (J. Małecki, glosa do wyroku NSA z dnia 6 lutego 1996 r., SA/Ł 2722/95, OSP 1997, z. 5, poz. 106, s. 273.)

Na długo przed uchwaleniem ustawy o dostępie do informacji publicznej Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 6 lutego 1996 r. zawarł istotne tezy określające reguły domagania się informacji na podstawie art. 61 ustawy o samorządzie terytorialnym (obecnie gminnym):

- nałożenie na zarząd gminy ustawowego obowiązku udzielania informacji, o jakich mowa w art. 61 ust. 3 ustawy o samorządzie terytorialnym jako formy realizowania zasady jawności gospodarki finansowej gminy — bez wskazania form realizacji tego obowiązku — nie wyłącza możliwości udostępniania dokumentów urzędowych — protokołów z posiedzeń zarządu gminy w zakresie objętym art. 61 ust. 3 ustawy o samorządzie terytorialnym;
- nie ma podstaw prawnych do domagania się przez mieszkańców gminy informacji o finansowaniu gminy, wykraczających poza zakres przepisu art. 61 ust. 3 u. o s.t., w tym udostępniania protokołów w pełnym zakresie;
- informacji wykraczających poza zakres art. 61 ust. 3 mogą żądać mieszkańcy lub ich grupy, a żądanie to należy oceniać w kontekście prawa do informacji, będącego elementem prawa wyrażania opinii, które reguluje ratyfikowana przez Polskę Konwencja Europejska;
- prawo mieszkańców gminy do informacji, m.in. o wykorzystaniu środków budżetowych gminy, może być chronione na drodze sądowej, na podstawie art. 101a ustawy o samorządzie terytorialnym. SA/Ł 2722/95, OSP 1997, z. 5, poz. 106, s. 270.

Reguły te rozszerzone zostały regulacjami zarówno art. 11b ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, jak i ustawy o dostępie do informacji publicznej. Obecnie nie może już być kwestionowane prawo obywateli do wglądu do protokołów z posiedzeń organów gminy.

Również jawność prawa miejscowego sprzyja transparentności działania samorządu. Zgodnie z art. 88 ust. 1 Konstytucji RP warunkiem wejścia w życie aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie. „W przypadku samorządu terytorialnego tryb udzielania informacji o działaniu jego organów określają nadto ustawy ustrojowe, za każdym razem odsyłając do treści statutów poszczególnych jednostek (art. 11b ust. 3 usg, art. 8a ust. 3 usp i art. 15a ust. 3 usw). Zatem kwestia sposobu ujawniania aktów podejmowanych przez organy jednostek samorządu terytorialnego, które nie są objęte obowiązkiem publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym, należy do regulacji statutowej” (J. Korczak, *Jawność jako nowa jakość działań administracji publicznej w: Jakość w administracji publicznej*, red. J. Łukasiewicz, Rzeszów 2004, s. 205). Zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego reguluje ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2010 r., Nr 17, poz. 95). Zgodnie z art. 2 ww. ustawy ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obligatoryjne. Obowiązek ten może wyłączyć odrębna ustawa i to ewentualnie wtedy, gdy akt ten nie będzie zawierał przepisu powszechnie obowiązującego. Akty prawa miejscowego nakładające na obywateli obowiązki, czy też dające im uprawnienia ogłaszane są w Wojewódzkim Dzienniku Urzędowym. Jest to więc z pewnością rodzaj jawności. Akty prawne nie są więc udostępniane na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej, lecz na podstawie ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

W wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłaszane są nie tylko akty prawa miejscowego, ale zgodnie z art. 13 ww. ustawy ogłaszane są tam też informacje, komunikaty, ogłoszenia, obwieszczenia związane z działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego. Rozpowszechnienie następuje poprzez prenumeratę oraz w stałych punktach sprzedaży. Dodatkowo, w aparacie pomocniczym jst prowadzone są zbiory wszystkich dzienników urzędowych, które powinny być udostępniane do powszechnego i nieodpłatnego wglądu. Jawność podejmowania aktów prawa miejscowego – zarówno jawność podejmowania uchwał, jak i ogłaszanie aktów prawa miejscowego w wojewódzkim dzienniku urzędowym sprzyja realizacji jawności procedury stanowienia prawa.

Nadto, realizacja zasady jawności w samorządzie terytorialnym przejawia się w poszczególnych ustawach. Ustawa o dostępie do informacji publicznej jest bowiem istotnym, ale nie jedynym aktem prawnym realizującym zasadę jawności. Przykładowo inne to: ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.) i zawarty tam rozdział 4 pt. „jawność i przejrzystość finansów publicznych”, a w szczególności przepis art. 35, który stanowi, że ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.), która zakłada prawo wglądu do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz otrzymywania wyrysów i wypisów z planu, ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. |Nr 199, poz. 1227 ze zm.), która ustala zasady i tryb postępowania w sprawach udostępniania informacji o środowisku i jego ochronie, ocen oddziaływania na środowisko i transgranicznego oddziaływania na środowisko.

## **Wnioski**

Na tle ustawy o dostępie do informacji publicznej rodzi się szereg wątpliwości. Na zakończenie rozważań trzeba podnieść, że z jednej strony należy uznać za pozytywne uchwalenie ustawy o dostępie do informacji publicznej, stanowiącej konkretyzację norm konstytucyjnych i norm prawa międzynarodowego. Z drugiej jednak strony należy wyrazić żal, że zasady zawarte w tej ustawie doznają tak licznych wyłomów. W praktyce stosowanie norm realizujących zasadę jawności informacji publicznych nastęrcza wiele trudności. Jak słusznie wskazała M. Mucha „Pełna i wyczerpująca regulacja prawna dotycząca jawności musi rozstrzygać podstawowe problemy, mianowicie określać: krąg organów i osób, w których dyspozycji informacje się znajdują, czyli dysponentów, administratorów informacji, krąg osób które mają prawo dostępu do informacji, zarówno ten przedmiot informacji, który może być gromadzony i przetwarzany, jak i ten, który ma być ujawniony, procedurę dostępu do informacji, wyjątki od zasady jawności i dostępu do informacji, środki prawne ochrony prawa dostępu do informacji”. (M. Mucha, *Obowiązki administracji publicznej w sferze dostępu do informacji*, Wrocław 2002, s. 20).

Pragniemy wyrazić nadzieję, że spełnienie choć części postulatów zawartych w tym opracowaniu przyczynić się może do pełniejszej realizacji zasady jawności działania organów administracji publicznej.