


Mariusz Jabłoński*

 <https://orcid.org/0000-0001-8347-1884>

Realizacja prawa dostępu do informacji publicznej w praktyce funkcjonowania samorządu terytorialnego – wybrane zagadnienia

Uwagi wprowadzające

Zaprezentowanie zagadnienia realizacji prawa do informacji publicznej¹ w praktyce funkcjonowania samorządu terytorialnego, po blisko dwóch dekadach obowiązywania ustawy o dostępie do informacji publicznej (dalej u.d.i.p.)², jest w dalszym ciągu sporym wyzwaniem³. Nie budzi bowiem wątpliwości, że

* Prof. dr hab. Mariusz Jabłoński – Katedra Prawa Konstytucyjnego, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii, Uniwersytet Wrocławski.

- 1 W literaturze spotykamy się z poglądem, że sama Konstytucja RP, w tym treść jej art. 61 „nie posługując się określeniem: „informacja publiczna”, nie kreuje także jakiegokolwiek publicznego prawa podmiotowego w zakresie dostępu do informacji popularnie określanej mianem informacji publicznej. Twierdzenie przeciwne należy uznać za równoznaczne z tworzeniem lub ugruntowywaniem mitu, niestety przy aktywnym współudziale w szczególności sądów administracyjnych i niemałej części tzw. literatury przedmiotu”, M. Wrzółek-Romańczuk, R. Szewczuk, *Prawo dostępu do informacji znajdującej się w zasobach władz publicznych a kwestia ochrony sfery prywatności* (tekst wystąpienia konferencyjnego), [w:] *Prawo do informacji publicznej. Efektywność regulacji i perspektywy jej rozwoju*, red. M. Maciejewski, Warszawa 2014, s. 58. Pogląd ten jest odosobniony, zdaje się też pomijać identyfikację tego prawa zarówno w rozstrzygnięciach TK, jak i zdecydowanej większości opracowań naukowych, również tych, które opublikowane zostały w cytowanym opracowaniu.
- 2 Ustawa z dnia 6 września 2001 r. (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 1429 ze zm.).
- 3 Świadczy o tym nie tylko ożywiona dyskusja naukowa, ale i liczne orzecznictwo sądów administracyjnych. Do najnowszych opracowań zaliczyć trzeba: *Dostęp do informacji publicznej na wniosek w praktyce jednostek samorządu terytorialnego*, red. J. Wyporska-Frankiewicz, Warszawa 2019; K. Tomaszewska, *Dostęp do informacji publicznej w świetle obowiązujących i przyszłych regulacji*, Warszawa 2019; *Dostęp do informacji publicznej*, red. P. Szustakiewicz, Warszawa 2019.

problemów interpretacyjnych pozostało jeszcze wiele⁴, część natomiast – wydawałoby się już rozstrzygniętych merytorycznie sporów – odżywa ponownie, stając się dowodem, że chyba dobrze byłoby zastanowić się nad uchwaleniem nowego aktu prawnego, służącego nie tylko czytelnemu sprecyzowaniu trybu udzielania informacji, o którym wskazuje się wprost w art. 61 ust. 4 Konstytucji RP⁵, ale wyeliminowaniu szeregu nieścisłości dotyczących zasad udostępniania (a w szczególności przesłanek jego ograniczania) informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne⁶. Choć próba taka została podjęta – do Sejmu poprzedniej kadencji miał trafić projekt ustawy o jawności życia publicznego⁷ – ale poza szumnymi zapowiedziami nie udało się nawet uzgodnić ostatecznej jego wersji, co stanowi dowód, że pogłębianie transparentności publicznej i usprawnianie mechanizmów oraz procedur temu służących nie jest dla rządzących istotnym wyzwaniem. Wręcz przeciwnie, wydaje się że celem takim stało się „kreowanie” nowych podstaw służących doraźnemu ograniczaniu dostępu do informacji publicznej, przyjmujących postać nie tylko nadinterpretacji obowiązujących przepisów (nie tylko u.d.i.p.), ale – co już

4 Pozornym jednak problemem wydaje się odróżnianie pojęć „prawa do informacji” od „prawa dostępu do informacji”. Uważam, że w treści art. 61 Konstytucji RP elementy treści prawa podmiotowego (także w odniesieniu do konkretyzacji źródeł informacji) są określone (w ust. 1–3), co potwierdził przecież (wielokrotnie) Trybunał Konstytucyjny, najdobitniej w wyroku z dnia 16.09.2002 r., K 38/01. Współstosowanie Konstytucji wraz z przepisami u.d.i.p. w pełni uzasadnia twierdzenie, że mamy do czynienia z prawem dostępu do informacji publicznej (tak jak czyni się to w tytule ustawy) i to w ramach czytelnego modelu obejmującego uprawnienia do: uzyskania informacji publicznej (w tym informacji przetworzonej o ile jest to uzasadnione istnieniem szczególnie istotnego interesu publicznego); wglądu (dostępu) do dokumentów urzędowych; wstępu na posiedzenia organów kolegialnych pochodzących z wyborów powszechnych. W praktyce mamy więc do czynienia z modelem mieszanym informacyjno-dokumentacyjnym obejmującym dostęp do informacji i dostęp do dokumentów. Zob. też: wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 9.01.2019 r., II SAB/Bd 104/18.

5 Dz. U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 ze zm.

6 O tym, że bezpośrednie stosowanie art. 61 Konstytucji RP do 1.01.2002 r., czyli daty wejścia w życie postanowień u.d.i.p., było co najmniej ułomne, także w odniesieniu do udostępniania informacji przez organy i jednostki organizacyjne samorządu terytorialnego; zob. M. Jabłoński, *Informacja przetworzona i jej udostępnienie na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej*, Wrocław 2015, s. 31 i n.

7 Jak wskazywano: „Głównym celem proponowanego projektu ustawy jest wzmocnienie transparentności polskiego państwa. Zmiany proponowane przez inicjatora projektu ustawy zakładają uporządkowanie obecnie istniejących przepisów, ale również wprowadzenie nowych, nieznanych dotąd w polskim prawie, rozwiązań. Ich wspólnym celem jest wzmocnienie przejrzystości zarządzania państwem i jego majątkiem. Dzięki przepisom proponowanym w poniższym projekcie wzmocniona zostanie kontrola władz, zarówno instytucjonalna, jak i społeczna. Ustawa przyczyni się do bardziej efektywnego zarządzania państwem, a także będzie silnym wzmocnieniem mechanizmów antykorupcyjnych w Polsce”, <https://bip.kprm.gov.pl/kpr/form/r83905103,Projekt-ustawy-o-jawnosci-zycia-publicznego.html>

zupelnie karygodne – ignorowania prawomocnych orzeczeń sądowych⁸. Działania takie w istotny sposób deprecjonują zasadność identyfikacji państwa polskiego z demokratycznym państwem prawa ze wszelkimi negatywnymi konsekwencjami z tego wynikającymi. Przeczą też zasadności domniemania, że jawność działania władz publicznych jest fundamentem współczesnego państwa, stając się w konsekwencji swoistego rodzaju „kierunkowskazem”, który prędyj czy później utrwali się jako „pragmatyczny wyznacznik” postępowania innych zobowiązanych do udostępniania informacji publicznej, być może również organów samorządu terytorialnego i ich jednostek organizacyjnych⁹.

Mając na względzie szereg wątków, których rozwinięcie w ramach przedmiotowego opracowania nie jest możliwe, postaram się zaprezentować kilka najważniejszych kwestii. Ich wyjaśnienie ma bowiem istotne znaczenie z punktu widzenia zarówno uprawnionego do realizacji prawa, jak i zobowiązanego, o których mowa w art. 61 Konstytucji RP¹⁰. Część zagadnień zostanie jedynie zasygnalizowana, choć mam nadzieję, że sygnalizacja ta będzie służyła pogłębieniu prowadzonych w tym zakresie badań oraz dyskusji.

-
- 8 Dotyczy to odmowy wykonania wyroku NSA z dnia 28.06.2019 r., I OSK 4282/18 (jednocześnie skonkretyzowany nakaz upublicznienia danych sędziów udzielających poparcia kandydatom do KRS). 24.01.2020 r. WSA w Warszawie II SA/Wa 1927/19, uchylił dwa postanowienia Prezesa UODO, wydane już po ogłoszeniu wyroku przez NSA, który zobowiązał Kancelarię Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej do ograniczenia przetwarzania danych osobowych sędziów, zawartych w wykazach sędziów popierających zgłoszenia kandydatów do Krajowej Rady Sądownictwa i powstrzymanie się od ich upubliczniania oraz udostępniania w jakiegokolwiek formie innym podmiotom do czasu wydania decyzji kończącej postępowanie w sprawie.
- 9 *Casus* ujawnienia danych osobowych sędziów udzielających poparcia kandydatom do KRS może być przecież wykorzystywany w każdym przypadku żądania udostępnienia dokumentów zawierających dane osobowe innych funkcjonariuszy publicznych (a jeszcze szerzej – osób pełniących funkcje publiczne). Wystarczy, że funkcjonariusz taki wystąpi do Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych o ochronę.
- 10 Warto podkreślić, że Trybunał Konstytucyjny już wielokrotnie wypowiadał się na temat konstytucyjności postanowień u.d.i.p. Z punktu widzenia samorządu terytorialnego najważniejszy jest wyrok dotyczący konstytucyjności przepisów zawierających upoważnienie do określenia zasad dostępu do informacji publicznej w statucie województwa, gminy i powiatu – wyrok TK z dnia 16.09.2002 r., K 38/01. Nie mniejsze znaczenie mają pozostałe dotyczące kwestii identyfikacji informacji publicznej, ochrony prywatności osoby pełniącej funkcje publiczną, a nawet te postanowienia TK, które rozstrzygały o umorzeniu postępowania; zob. wyrok TK z dnia 20.03.2006 r., K 17/05; wyrok TK z dnia 15.10.2009 r., K 26/08; z dnia 13.11.2013 r., P 25/12; z dnia 7.06.2016 r., K 8/15; z dnia 9.04.2015 r., K 14/13; z dnia 18.12.2018 r., SK 27/14 oraz postanowienia z dnia 2.12.2015, SK 36/14; 26.04.2017 r., K 56/13.

1. Specyfika definiowania uprawnionego i zobowiązanego do realizacji prawa do informacji publicznej

Pierwszym zagadnieniem istotnym z punktu widzenia udostępniania informacji publicznej przez samorząd terytorialny jest jednoznaczne zdefiniowanie uprawnionego i zobowiązanego z punktu widzenia realizacji określonego w art. 61 Konstytucji RP publicznego prawa podmiotowego.

1.1. Identyfikacja uprawnionego

We wskazanym już wyżej przepisie Konstytucji ustrojodawca odwołał się do pojęcia „obywatel”¹¹. Gdyby brak było przepisów ustawowych można byłoby próbować uzasadnić twierdzenie, że jedynie żądanie obywatela polskiego wywołuje skutek w postaci powstania obowiązku jego merytorycznego rozpatrzenia przez właściwy organ (podmiot). Przepis ten został jednak w istotny sposób rozwinięty w treści u.d.i.p. W jej art. 2 ust. 1 stwierdza się bowiem, że uprawnionym do realizacji prawa dostępu do informacji publicznej jest „każdy”, zgodnie zaś z dyspozycją ust. 2 tego artykułu „Od osoby wykonującej prawo do informacji publicznej nie wolno żądać wykazania interesu prawnego lub faktycznego”. Zarówno w literaturze przedmiotu¹², jak i w orzecznictwie sądowym przyjmuje się, że takie ujęcie uprawnionego oznacza, że skutecznie z żądaniem wystąpić może tak osoba fizyczna, jak i inne podmioty prawa¹³.

11 Obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Na ten temat zob. szerzej: *Konstytucja RP*, t. I, *Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016; M. Bernaczyk, „Dokument wewnętrzny” jako ograniczenie konstytucyjnego prawa do informacji. *Rozstrzygnięcie kolizji w teorii i praktyce prawa*, Warszawa 2017, s. 45–123.

12 Zob. A. Błaszczńska, *Zakres podmiotowy prawa do informacji publicznej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2010, nr 6, s. 53.

13 Wyrok WSA w Warszawie z dnia 11.02.2004 r., II SAB 391/03; oczywiście w przypadku osób prawnych i innych podmiotów musi istnieć odpowiednia reprezentacja, zob. wyrok NSA z dnia 19.09.2007 r., I OSK 1680/06. Rozbieżności w literaturze przedmiotu w zakresie stanowiska opowiadającego się za koniecznością posiadania zdolności do czynności prawnych (P. Szustakiewicz, I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska) oraz przeciwnie (M. Bar, A. Piskorz-Ryń) zostało zaprezentowane w opracowaniu A. Kowalskiej, *Wymóg formalny opatrzenia wniosku o udzielenie informacji publicznej podpisem a status postępowania w sprawie udzielenia tej informacji*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2012, nr 10, s. 44 oraz w opracowaniu autorstwa K. Kędzierskiej, *Rozdział IV. Zakres podmiotowy udostępnienia informacji publicznej*, [w:] *Dostęp do informacji publicznej*, red. P. Szustakiewicz, Warszawa 2019, s. 127 i n.

Istotne wydaje się w tym miejscu podkreślenie, że skuteczna realizacja tego prawa wymaga jednak, aby wnioskodawca dysponował pełną zdolnością w zakresie dochodzenia realizacji prawa dostępu do informacji publicznej¹⁴. Osoba nieposiadająca pełnej zdolności do czynności prawnych nie może być za taką uznana i choć nie jest wykluczone, że w pewnych sytuacjach informację publiczną pozyska (i to nie tylko wykorzystując tryb bezwioskowy), to z formalnego punktu widzenia przed sądem prawa tego skutecznie dochodzić nie będzie mogła¹⁵.

W praktyce weryfikacja wnioskodawcy przez zobowiązanego jest jednak w istotny sposób ograniczona. Ze względu na odformalizowaną postać wniosku o udostępnienie informacji publicznej dla jego skuteczności wystarczające – poza sprecyzowaniem przedmiotu, formy i sposobu udostępnienia¹⁶ – jest bowiem opatrzenie go przez osobę fizyczną wyłącznie imieniem i nazwiskiem¹⁷. Wnioskodawca nie musi podawać innych danych osobowych, nie są one bowiem niezbędne w sytuacji, w której żądanie dotyczy informacji publicznej znajdującej się w posiadaniu zobowiązanego, a zobowiązany w terminie określonym w art. 13 u.d.i.p. przekazuje ją występującemu. Zdarzyć się więc mogą sytuacje, w których udostępnienie informacji kierowane jest do osób (czy też podmiotów) nieuprawnionych, ponieważ zobowiązany nie dysponuje prawnymi środkami, które pozwalają zewerfikować fakt braku ich zdolności do czynności prawnych (np. wieku, faktu ubezwłasnowolnienia itd.).

14 Dotyczy to również odpowiedniej reprezentacji osoby prawnej i innych podmiotów prawa. Zgodnie z treścią postanowienia TK z dnia 2.12.2015 r., SK 36/14 ani cudzoziemiec, osoba prawa oraz inna jednostka organizacyjna nie mogą być uznani za legitymowanych do skorzystania z prawa do skargi konstytucyjnej według treści art. 61 ust. 1 Konstytucji RP. W moim przekonaniu rozstrzygnięcie to nie jest właściwe i bardziej przychyliam się do zdania odrębnego, które do tego postanowienia złożył sędzia P. Tuleja.

15 Zob. postanowienie NSA z dnia 21.03.2017 r., I OSK 2500/16, które wcześniejsze wątpliwości wydaje się w pełni rozstrzygać.

16 Por. wyroki NSA: z dnia 16.03.2009 r., I OSK 1277/08; z dnia 30.11.2012 r., I OSK 1991/12, a w szczególności uchwała NSA z dnia 9.12.2013 r., I OPS 7/13.

17 Brak elementu składowego, jakim jest oznaczenie imienia i nazwiska (wniosek anonimowy) skutkuje tym, że w razie, gdy na wezwanie zobowiązanego autor wniosku nie dokona samoidentyfikacji, to wniosek taki najprawdopodobniej nie zostanie rozpatrzony merytorycznie. W praktyce bowiem zobowiązany będzie wiedział, iż anonimowy wnioskodawca pozbawiony jest możliwości skutecznego dochodzenia na drodze sądowej stwierdzenia jego bezczynności (por. np. wyroki: WSA w Szczecinie z dnia 31.03.2016 r., II SAB/Sz 25/16 – prawomocny; w Łodzi z dnia 26.01.2016 r., II SAB/Łd 205/15 – prawomocny; w Warszawie z dnia 14.04.2016 r., VIII SAB/Wa 5/16 – prawomocne, odwołujące się do obowiązku oznaczenia wnioskodawcy; w Łodzi z dnia 13.07.2016 r., II SAB/Łd 149/16, z dnia 13.07.2016 r., II SAB/Łd 132/16, z dnia 24.06.2016 r., II SAB/Łd 86/16 oraz z dnia 22.06.2016 r., II SAB/Łd 56/16; w Gdańsku, z dnia 29.06.2016 r., II SAB/Gd 60/16). Odmienne, jak to miało miejsce we wcześniejszych wyrokach, sądy uznają, że wniosek, który nie zawiera identyfikacji nadawcy, nie pozwala na ustalenie tożsamości skarżącego z realizującym prawo dostępu do informacji publicznej.

Identyfikacja występującego musi jednak nastąpić w kilku sytuacjach. Jak wskazałem wcześniej, ma miejsce w razie wystąpienia wnioskodawcy ze skargą do sądu administracyjnego. Skarga taka może dotyczyć tak bezczynności zobowiązanego, jak i innych czynności materialno-technicznych, które są efektem jego działania na podstawie u.d.i.p., a które nie muszą nawet przyjmować postaci decyzji¹⁸. Na tym etapie musi więc dojść do pełnej i ostatecznej weryfikacji zdolności do czynności prawnych i procesowych wnioskodawcy.

Przez długi czas weryfikacja taka nie miała miejsca, nawet wtedy, gdy zobowiązany dysponował danymi wnioskodawcy niezbędnymi do wydania decyzji o odmowie (do której stosuje się przepisy kodeksu postępowania administracyjnego¹⁹, art. 16 ust. 2 u.d.i.p.). Po jej wydaniu i próbie doręczenia okazywało się, że podane dane osobowe były niekiedy fikcyjne, czego nie można było jednak w żaden sposób wcześniej sprawdzić²⁰. Sytuacja ta ulega pewnej zmianie w związku z przyjęciem w orzecznictwie sądowym założenia, iż w razie stwierdzenia przez zobowiązanego konieczności wydania decyzji ze względu na ograniczenia, o których mowa w art. 5 ust 1 – 2a u.d.i.p. (bądź brak szczególnie istotnego interesu publicznego, gdy żądanie dotyczy udostępnienie informacji wymagającej przetworzenia oraz decyzji o umorzeniu) niezbędne staje się uzupełnienie podpisu pod wnioskiem o jej udostępnienie przez wnioskodawcę. Dotyczy to więc w praktyce każdego wniosku elektronicznego, o ile nie jest on zaopatrzony bezpiecznym podpisem²¹. W ocenie sądu zobowiązany ma w takiej sytuacji prawo „wymagać od wnioskodawcy usunięcia braków formalnych wniosku, w tym na przykład w postaci podpisu, w trybie art. 64 § 2 k.p.a., jeśli podanie zostało wniesione drogą elektroniczną, bez bezpiecznego, weryfikowanego podpisu”²². W praktyce tego rodzaju

18 Chodzi tu o zawiadomienia – np. o braku posiadania żądanej informacji, o stwierdzeniu, iż żądana informacja nie dotyczy sprawy publicznej w rozumieniu art. 1 ust. 1 u.d.i.p., o konieczności wystąpieniu na podstawie odrębnej regulacji, zgodnie z treścią art. 1 ust. 2 u.d.i.p., o uznaniu, że żądana informacja znajduje się na stronie podmiotowej BIP, o konieczności złożenia wniosku o ponowne wykorzystanie informacji sektora publicznego.

19 Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 2096; dalej k.p.a.).

20 Następowoło to dopiero po zwrocie przesłanej decyzji z adnotacją „adresat nieznan” lub „brak takiego adresu”.

21 Chodzi tu o wniosek skierowany do zobowiązanego za pomocą Elektronicznej Skrzynki Podawczej (ESP) na Elektronicznej Platformie Usług Administracji Publicznej (ePUAP), a także opatrzone kwalifikowanym podpisem elektronicznym.

22 „Należy zatem przyjąć, że jeżeli organ (lub inny zobowiązany podmiot) dysponuje żadaną informacją publiczną i istnieje podstawa do jej udostępnienia, to w postępowaniu tym nie mają w ogóle zastosowania przepisy k.p.a., ponieważ informacja publiczna jest wtedy po prostu udostępniana, co przybiera postać czynności materialno-technicznej. Dla wszczęcia takiego postępowania wystarczy wniosek ustny, bądź złożony w innej niesformalizowanej formie, który nie musi być poparty żadnym uzasadnieniem ani wskazaniem interesu prawnego. Sytuacja natomiast wygląda inaczej, gdy organ zamierza wydać decyzję o odmowie udostępnienia wnioskowanej informacji publicznej w trybie art. 16 ust. 1 u.d.i.p. bądź też umorzyć postępowanie na mocy art. 14 ust. 2 u.d.i.p. lub też wydać jakiegokolwiek inny akt

działanie prowadzi do tego, iż w każdym przypadku, w którym konieczne staje się wydanie decyzji (a więc nie tylko ze względu na ograniczenia ustawowe – tajemnice i ochronę prywatności, ale i umorzenia – art. 14 ust. 2 u.d.i.p. oraz ze względu na brak w sprawie szczególnie istotnego interesu publicznego – art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p.) niezbędne jest uzupełnienie braku formalnego w postaci podpisu wnioskodawcy. Sąd uzasadnia tego rodzaju wnioski tym, iż interpretacja treści art. 16 ust. 2 u.d.i.p. dotyczy „nie tylko wymogu stosowania przepisów wprost odnoszących się do tej formy działania administracji publicznej (np. art. 107 § 1 k.p.a.)”, ale także wiąże się z nakazem „stosowania wszelkich przepisów regulujących procedurę, która kończy się wydaniem decyzji, a więc i obejmującą tryb postępowania określony w art. 64 k.p.a. oraz przepisów, które normują dalsze postępowanie w sprawie zakończonej wydaniem decyzji”²³.

Identyfikacja uprawnionego ważna jest również pod kątem sprecyzowania przepisów, które zastosowane będą w zakresie udostępnienia informacji, w tym także tych, które identyfikować będziemy z informacjami publicznymi. W praktyce bardzo często okazuje się, że już na etapie wstępnej kwalifikacji (dekretacji) żądań wpływających do zobowiązanego, pojawiają się na tej płaszczyźnie istotne uproszczenia. Nie każde np. wystąpienie dziennikarza, który żąda udostępnienia informacji będzie mogło być zawsze rozpatrywane na podstawie u.d.i.p. Okazuje się, że część z nich powinna być rozpatrywana wyłącznie na podstawie przepisów prawa prasowego, co oznacza między innymi, że termin do wydania decyzji odmownej jest zdecydowanie krótszy niż ten określony w u.d.i.p.²⁴

Innym ważnym zagadnieniem jest ustalenie, czy i ewentualnie w jakim zakresie za uprawnionego do żądania informacji publicznej można uznać organ, podmiot administrujący, jak również funkcjonariusza publicznego, a w szerszym zakresie osobę pełniącą funkcję publiczną.

Mając na względzie istotę i charakter gwarancji konstytucyjnych w obszarze wolności i praw jednostki²⁵, akceptowanie praktyki, która przybiera postać uznania, że organy władz państwowych i inne podmioty publiczne (jak również funkcjonariusze publiczni oraz osoby pełniące funkcję publiczną) w zakresie realizacji

administracyjny, który wiązałby się z ustaleniem podmiotu, od którego pochodzi wniosek.” – wyrok NSA z dnia 10.12.2018 r., I OSK 1574/18.

23 Tamże. Warto jednak zwrócić uwagę, że takie rozumienie art. 16 ust. 2 u.d.i.p. oznacza, że wnioskodawca uzyskuje *de facto* status strony w rozumieniu art. 28 k.p.a., a co za tym idzie staje się uprawniony do realizacji wszystkich uprawnień wskazanych w k.p.a. Trudno ustalić, czy sąd wziął ten fakt pod uwagę i czy zdaje sobie sprawę z konsekwencji swojego stanowiska.

24 Por. wyrok NSA z dnia 26.02.2016 r., I OSK 438/15.

25 Konstytucyjne wolności i prawa mają służyć jednostce przede wszystkim jako gwarancja przed nadmierną bądź nielegalną ingerencją państwa oraz innych podmiotów publicznych (w tym działających w ich imieniu funkcjonariuszy publicznych), por. J. Trzciński, *Zakres podmiotowy i podstawa skargi konstytucyjnej*, [w:] *Skarga konstytucyjna*, red. J. Trzciński, Warszawa 2000, s. 53.

nałożonych na nich przez prawodawcę zadań są uprawnieni do realizacji prawa dostępu do informacji publicznej wobec innych zobowiązanych sprecyzowanych w art. 4 ust. 1 i 2 u.d.i.p.²⁶, wypaczałyby istotę i charakter tego prawa²⁷. Uważam, podobnie jak G. Sibiga, że „organy i inne podmioty wykonujące władzę publiczną w zakresie pozyskiwania informacji muszą działać na podstawie odrębnych, ale przecież szczegółowo określonych ustawowo kompetencji określających „pozyskiwania informacji od innych osób i podmiotów w państwie”²⁸, a nie na podstawie u.d.i.p.²⁹

W odniesieniu do samorządu terytorialnego³⁰ istotne staje się podniesienie dość częstej praktyki powoływania się przez radnych na u.d.i.p. w celu uzyskania

26 Katalog ten ma charakter przykładowy. W żadnym razie nie można traktować go jako enumeratywne dookreślenie zobowiązanego, por. wyrok NSA z dnia 22.06.2010 r., I OSK 441/10; z dnia 18.08.2010 r. I OSK 851/10. W tym drugim wskazuje się, że: „Pojęcie «zadanie publiczne» użyte w art. 4 ustawy zamiast pojęcia «zadanie władzy publicznej» użytego w art. 61 Konstytucji RP ignoruje element podmiotowy i oznacza, że zadania publiczne mogą być wykonywane przez różne podmioty niebędące organami władzy i bez konieczności przekazywania tych zadań. Tak rozumiane «zadanie publiczne» cechuje powszechność i użyteczność dla ogółu a także sprzyjanie osiąganiu celów określonych w Konstytucji lub ustawie. Wykonywanie zadań publicznych zawsze wiąże się z realizacją podstawowych publicznych praw podmiotowych obywateli [...] Przedsiębiorstwa energetyczne są w związku z tym przedsiębiorstwami użyteczności publicznej i wykonują zadania publiczne w rozumieniu art. 4 ustawy o dostępie do informacji publicznej”.

27 Jak wskazuje się worzecznictwie TK: „Wolności i prawa konstytucyjne określają relację jednostki względem państwa oraz innych podmiotów władzy publicznej. Pełnią one przede wszystkim funkcję ochronną, mają zapobiegać nadmiernej ingerencji organów władzy publicznej w sytuację jednostki. Inną funkcją praw konstytucyjnych jest stworzenie przez organy władzy publicznej warunków do korzystania przez jednostki z przysługujących im praw, w tym zagwarantowanie ochrony przed naruszeniami ze strony osób trzecich. Prawidłowa realizacja tych funkcji wymaga, by konstytucyjne wolności i prawa przyjęły postać publicznych praw podmiotowych. Podmiotem uprawnionym jest jednostka, a podmiotem zobowiązanym podmiot władzy publicznej. Historyczny rozwój oraz współczesne funkcje praw wskazują, że ich adresatami są przede wszystkim osoby fizyczne. Daje temu wyraz bezpośrednio ustrojodawca stanowiąc w art. 30 Konstytucji, że źródłem wolności i praw jest godność człowieka; wskazuje tym samym, że prawa wynikające z godności mają charakter pierwotny względem prawa stanowionego przez państwo (por. wyrok TK z dnia 7.01.2004 r., K 14/03, OTK ZU nr 1/A/2004, poz. 1)” – postanowienie TK z dnia 29.07.2014 r., Ts 156/12.

28 G. Sibiga, *Dostęp do informacji...*, s. 144. Por. A. Piskorz-Ryń, [w:] *Dostęp do informacji publicznej na wniosek...*, s. 54–56.

29 Tak też w postanowieniu WSA w Warszawie z dnia 18.02.2010 r., II SAB/Wa 197/09, który uznał, że Prezes NFZ nie może skutecznie realizować prawa dostępu do informacji publicznej.

30 Istotne staje się bowiem uwzględnienie faktu, że: „W myśl art. 16 ust. 2 Konstytucji Samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy przez wykonywanie zadań publicznych. Zasada powyższa odnosi się w pierwszej kolejności do gminy jako podstawowej jednostki samorządu terytorialnego. Wykonywanie zadań publicznych, o których mowa w art. 16 ust. 2 i art. 163 Konstytucji, odbywa się zarówno wtedy, gdy gmina przez swe organy działa władczo w sferze imperium, jak i wtedy, gdy działa w sferze dominium w obrocie prawnym. Przyznanie jednostkom samorządu terytorialnego na mocy art. 165 Konstytucji osobowości

dostępu do konkretnej informacji (oczywiście w tym zakresie publicznej) od organów (odpowiednio gminy, starostwa, województwa). Działanie takie – w mojej ocenie – zawsze było pozbawione odpowiedniego umocowania. Od kilkunastu miesięcy nie powinny istnieć w tym zakresie jakiegokolwiek wątpliwości, co wynika z analizy treści postanowień ustaw samorządowych. Jeżeli np. weźmiemy pod uwagę treść art. 24 ust. 2 ustawy o samorządzie gminy³¹, to w oczywisty sposób jasne się stanie, że radnym zagwarantowany został odrębny od u.d.i.p. tryb i zasady dostępu do informacji i dokumentów. Zgodnie bowiem z treścią tego przepisu „W wykonywaniu mandatu radnego radny ma prawo, jeżeli nie narusza to dóbr osobistych innych osób, do uzyskiwania informacji i materiałów, wstępu do pomieszczeń, w których znajdują się te informacje i materiały, oraz wglądu w działalność urzędu gminy, a także spółek z udziałem gminy, spółek handlowych z udziałem gminnych osób prawnych, gminnych osób prawnych, oraz zakładów, przedsiębiorstw i innych gminnych jednostek organizacyjnych, z zachowaniem przepisów o tajemnicy prawnie chronionej”. Nie budzi wątpliwości, że zakres tego dostępu jest szerszy niż ma to miejsce na podstawie u.d.i.p. Wprawdzie podobnie kształtują się przesłanki ograniczenia dostępu do informacji, ale już realizacja wstępu do pomieszczeń, w których znajdują się te informacje i materiały wykracza poza uprawnienia sprecyzowane w ustawie z 6 września 2001 roku.

Występowanie przez radnych z żądaniem udostępnienia informacji do innych organów i instytucji publicznych jest jednak kwestią o wiele bardziej skomplikowaną. Ustawy samorządowe, jak również wydane na ich podstawie akty prawa miejscowego kształtują mechanizmy procedur dostępowych zasadniczo w układzie

prawnej oraz prawa własności i sądowej ochrony stanowi gwarancję prawidłowego wykonania zadań, o których mowa w przywołanych wyżej przepisach Konstytucji. Występuje jednak istotna różnica między prawami jednostki a prawami gminy. Jednostka korzysta ze swych praw w dowolny sposób, w granicach wyznaczonych przez prawo, a podstawą tych praw jest jej godność i wolność, natomiast gmina korzysta ze swych praw w celu realizacji zadań publicznych. Ochrona samodzielności sądowej wyrażona w art. 165 ust. 2 Konstytucji nie jest tożsama z prawem do sądu, o którym mowa w art. 77 ust. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji. Sądowa ochrona gminy ma zagwarantować prawidłowe wykonywanie przez nią zadań publicznych, natomiast prawo do sądu jest jednym ze środków ochrony konstytucyjnych wolności i praw jednostki. Notabene zróżnicowanie to odnosi się również do prawa ochrony własności (art. 64 ust. 1 Konstytucji) i prawa własności (art. 165 ust. 1 Konstytucji). Na gruncie Konstytucji mamy do czynienia ze zróżnicowanym zakresem ochrony prawa do własności osoby fizycznej lub osoby prawnej prawa prywatnego oraz ochrony prawa własności gminy (por. wyrok TK z dnia 29.05.2001 r., K 5/01, OTK ZU nr 4/2001, poz. 87). Na płaszczyźnie konstytucyjnej nie można więc mówić o równej ochronie sądowej jednostki i gminy” – postanowienie TK z dnia 29.07.2014 r., Ts 156/12.

31 Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 506 ze zm.). Jak również identycznie w: art. 21 ust. 2a ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 511 ze zm.) oraz art. 23 ust. 3b ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 512 ze zm.).

wewnętrzny³², tzn. dotyczą działalności samorządowych organów, urzędów, instytucji, jednostek organizacyjnych, a także innych podmiotów prawa³³. Nie zawsze kreują natomiast czytelne podstawy, które pozwoliłyby uznać, że radny w ramach prawa do interwencji może skutecznie otrzymać konkretną informację od innego pozasamorządowego organu, jednostki lub podmiotu. W tym zakresie nie jest wykluczone, że jedynie wystąpienie np. przez Jana Kowalskiego pełniącego funkcję radnego z wnioskiem do konkretnego organu państwa (np. wojewody) na podstawie u.d.i.p., może doprowadzić do uzyskania konkretnej informacji publicznej. Zastrzec jednak trzeba, że w ramach tej procedury nie ma żadnego znaczenia fakt, iż występujący dodatkowo podnosi, iż pełni funkcję radnego. Dla wyeliminowania jakichkolwiek wątpliwości interpretacyjnych, a w szczególności ewentualnego skorzystania z prawa do skargi konstytucyjnej, realizacja tego prawa powinna przybierać postać wystąpienia osoby fizycznej (obywatela), a nie osoby pełniącej funkcję publiczną³⁴, czyli osoby działającej w ramach władztwa, które z ową funkcją się wiąże³⁵.

W praktyce rozpatrywania żądań przez zobowiązanego zdecydowanie większe problemy dotyczą nie tyle kwestii uzupełnienia wniosku o imię lub nazwisko występującego, czy ostatecznie opatrzenie go podpisem. Większość wnioskodawców bez zbędnej zwłoki działania takie podejmuje, szczególnie w sytuacji, gdy chodzi wyłącznie o wskazanie imienia i nazwiska. Kontrowersje dotyczą przede

32 Instytucja interpelacji i zapytań ze względu na ich charakter ma postać pośrednią, która w wielu przypadkach ma zdecydowanie mniejszą efektywność jak wystąpienie z wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej.

33 Zob. M. Augustyniak, *Prawa i obowiązki radnego samorządu terytorialnego. Praktyczna wykładnia przepisów prawnych, wzory uchwał i schematy działań*, Warszawa 2014, s. 136 i n. Oczywiście różnice dotyczą uprawnień np. przewodniczących komisji na poziomie powiatu – zob. np. art. 38b ustawy o samorządzie powiatowym.

34 WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 8.10.2008 r., IV SA/Wr 352/08, stwierdził że: „Sam fakt występowania w charakterze radnego w żaden sposób nie powinien wpływać na zakres stosowania art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy. Trudno [...] opowiedzieć się za wyłączeniem stosowania normy zawartej w art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy w stosunku do radnych ubiegających się o udostępnienie przetworzonej informacji publicznej. Szczególny wymóg obowiązuje bowiem w sposób generalny, bez żadnych ograniczeń podmiotowych. Status radnego, z punktu widzenia przesłanki «szczególnej istotności», jest zatem prawnie obojętny”.

35 W tym zakresie u.d.i.p. rzeczywiście pełni rolę jaką wyznaczył mu ustawodawca. Nie wiem jednak, czy można tu mówić o uzupełniającym charakterze tej regulacji, por. A. Piskorz-Ryń, [w:] *Dostęp do informacji publicznej na wniosek...*, s. 57, czy raczej o jej systemowej i jednocześnie autonomicznej roli względem sumy różnych rozwiązań ustawowych. Wątpliwości w tym zakresie wyraził już wcześniej Trybunał Konstytucyjny, który stwierdził, że art. 1 ust. 2 u.d.i.p. ma charakter zasady ogólnej, jednak ze względu na swój charakter „oznacza odwrócenie na poziomie regulacji ustaw zwykłych hierarchii wynikającej z regulacji konstytucyjnej”, której skutkiem jest subsydiaryzacja ustawy o dostępie do informacji publicznej, a więc pozbawienie jej „zdolności twórczego porządkowania ustawodawstwa i dostosowywania go do wymagań konstytucji” – wyrok TK z dnia 15.10.2009 r., K 26/08.

wszystkim sytuacji, w której ten sam wnioskodawca – bez cienia wątpliwości uprawniony – występuje z wieloma wnioskami o różnym stopniu złożoności, ponawia te same żądania, używa obraźliwych zwrotów, a czasem nawet gróźb³⁶. Z formalnego punktu widzenia w postanowieniach u.d.i.p. nie doszło do zdefiniowania podstaw uzasadniających formalne odrzucenie takiego wniosku (w tym także formy takiego działania zobowiązanego). Oczywiście w orzecznictwie sądów administracyjnych pojawia się próba zdefiniowania tzw. nadużycia prawa dostępu do informacji publicznej³⁷, uważam jednak, że dopóki ustawodawca nie postanowi o normatywnym sprecyzowaniu charakteru i istoty takiej instytucji, dopóty odwoływanie się do niej pozostaje w sprzeczności z konstytucyjnymi zasadami legalizmu i demokratycznego państwa prawa. Istniejące środki prawne (w szczególności przewidziane w prawie karnym, jak i cywilnym) uważam za wystarczające do zapewnienia należytej ochrony instytucjonalnej oraz osobowej i choć zgadzam się, że realizacja prawa dostępu do informacji publicznej przez pewnych wnioskodawców nie jest adekwatna do jego istoty, celu i charakteru, to dla poszanowania praw jednostki, a szerzej i demokracji, owe swoiste poświęcenie państwa, administracji publicznej i funkcjonariuszy publicznych uważam za potrzebne oraz uzasadnione³⁸. Aparat państwowy dysponuje bowiem odpowiednio zabezpieczoną

36 Chodzi tu o wnioski: powtarzalne, rozproszone przedmiotowo i temporalnie; obraźliwe; zawierające groźbę karalną; „niepoważne”; „kompleksowe” i tzw. systematyczne (np. generowane automatycznie o treści: Ile decyzji wydano w terminie ostatnich 14 dni?).

37 „Nadużycie prawa dostępu do informacji publicznej będzie polegało na próbie korzystania z jego instytucji dla osiągnięcia celu innego aniżeli troska o dobro publiczne, jakim jest prawo do przejrzystego państwa, jego struktur, przestrzeganie prawa przez podmioty życia publicznego, jawność administracji i innych organów itp. Celem ustawy o dostępie do informacji publicznej nie jest bowiem zaspokajanie indywidualnych (prywatnych) potrzeb w postaci pozyskiwania informacji wprawdzie publicznych, lecz przeznaczonych dla celów innych niż wyżej wymienione. Takie informacje mogą być uzyskiwane na zasadach przyjętych dla danego rodzaju stosunków” (por. J. Drachal, *Prawo do informacji publicznej w świetle wykładni funkcjonalnej*, [w:] *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980–2005*, red. J. Góral, R. Hauser, J. Trzeciński, Warszawa 2005, s. 146–147). Kwestia nadużycia prawa dostępu do informacji publicznej była również przedmiotem analizy w orzecznictwie zarówno Naczelnego Sądu Administracyjnego, jak i sądów wojewódzkich. Dostrzegając to zjawisko składy orzekające uznawały, że w przypadku nadużycia prawa dostępu do informacji publicznej brak jest podstaw do stosowania przepisów regulujących dostęp do takich informacji. Por. wyrok NSA z dnia 23.11.2016 r., I OSK 1601/15; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 14.01.2015 r., IV SAB/Wr 216/14; wyrok WSA w Kielcach z dnia 20.03.2019 r., II SAB/Ke 6/19.

38 W tym też zakresie warto przytoczyć inne rozstrzygnięcie NSA: „Ograniczając pewną sferę wolności konstytucyjnej obywatela, przepis ustawy musi czynić to w sposób, który przede wszystkim nie naruszy jej istoty i nie spowoduje zachwiania relacji konstytucyjnego dobra, które jest ograniczane (prawo do informacji publicznej) do celu, jaki temu przyświeca (ochrona tajemnicy przedsiębiorcy, ochrona prywatności), który to cel musi być także kwalifikowany w kategoriach wartości konstytucyjnej (interes jednostki, interes Państwa). Chodzi zatem o prawidłowe wyważenie proporcji, jakie muszą być zachowane, by przyjąwszy, że dane ograniczenie wolności obywatelskiej nie narusza konstytucyjnej hierarchii dóbr – zasada

sferą władztwa, różnymi prawnymi środkami oddziaływania, rozbudowanym zapleczem technicznym oraz majątkowym i dostosowanym budżetem, które służyć mają realizacji sumy nałożonych przez prawodawcę zadań i obowiązków, w tym właśnie merytorycznemu rozpatrzeniu – nawet najbardziej nietypowego – wniosku o udostępnienie informacji publicznej³⁹. Jednocześnie jeszcze raz trzeba podkreślić, że w treści u.d.i.p. brak jest odpowiedniego umocowania legalizującego odwoływanie się przez zobowiązanego do takich ograniczeń lub wyłączeń prawa do informacji publicznej⁴⁰, które można byłoby identyfikować z zakazem nadużywania prawa podmiotowego, czy też szerzej z ochroną: normalnego toku pracy, procesu decyzyjnego obejmującego dokumenty użytku wewnętrznego, porady prawnej, celu kontroli, śledztwa, audytu. Pojęcia te znane są natomiast prawodawstwu unijnemu i nic nie stoi na przeszkodzie w ich wprowadzeniu do treści polskiej ustawy o dostępie do informacji publicznej⁴¹.

1.2. Konkretyzacja zobowiązanego

Nie budzi wątpliwości, że organy samorządu terytorialnego są zobowiązane do udostępniania informacji publicznych. Warto jednak podkreślić, że w art. 4 ust. 1 u.d.i.p. wskazuje się na nie tylko na organy władzy publicznej (pkt 1) – a tymi są niewątpliwie organy samorządowe – ale na osoby prawne samorządu terytorialnego (pkt 4), podmioty reprezentujące jednostki organizacyjne samorządu terytorialnego (pkt 4), podmioty reprezentujące inne osoby lub jednostki organizacyjne, które

proporcjonalności” – wyrok NSA z dnia 19.07.2018 r., I OSK 1991/16, por. też wyrok NSA z dnia 27.10.2017 r., I OSK 3254/15; z dnia 11.01.2011 r., I OSK 549/16.

39 Pamiętać należy, że realizacja tego prawa „umożliwia [...] monitorowanie [...] i ewentualną społeczną reakcję na powstające nieprawidłowości. Ma to służyć budowaniu społeczeństwa obywatelskiego, świadomego swoich praw i współdziałającego z organami władzy publicznej w celu realizowania zadań służących dobru wspólnemu.” – wyrok NSA z dnia 24.03.2017 r., I OSK 1725/15.

40 Propozycję taką przygotowało Centrum Monitoringu Wolności Prasy. Zawarta była w przygotowanej przez to Centrum projekcie ustawy regulującej dostęp do informacji publicznej. Odwoływała się ona do konstrukcji wniosku w sposób oczywisty nieuzasadnionego lub stanowiącego nadużycie prawa do informacji; zob. A. Piskorz-Ryń, *Nadużywanie prawa do informacji publicznej – uwagi de lege lata i de lege ferenda*, „Kontrola Państwowa” 2008, nr 6, s. 43, przyp. 32. W pierwotnej wersji art. 21 ust. 2 rządowego projektu ustawy o jawności życia publicznego (październik 2017 r.) zawarta była regulacja, zgodnie z którą: „W przypadku gdy wnioskodawca w sposób uporczywy składa wnioski, o których mowa w art. 16 ust. 1, których realizacja ze względu na ilość lub zakres udostępnianej informacji znacząco utrudniłaby działalność podmiotu obowiązującego do udzielenia informacji publicznej, podmiot ten może odmówić udostępnienia informacji publicznej”. W wersji ze stycznia 2018 r. z postanowienia tego już zrezygnowano; zob. <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12304351/12465407/12465408/dokument313647.pdf>

41 Zob. D. Adamski, *Prawo do informacji o działaniach władz publicznych Unii Europejskiej*, Warszawa 2011, s. 207–298.

wykonują zadania publiczne lub dysponują majątkiem publicznym, oraz osoby prawne, w których jednostki samorządu terytorialnego mają pozycję dominującą w rozumieniu przepisów o ochronie konkurencji i konsumentów (pkt 5)⁴². Pamiętać też musimy, że wskazany przepis nie zawiera enumeratywnie, czyli w sposób wyczerpujący i zamknięty wyszczególnionej kategorii zobowiązanego. W istocie ma charakter wyłącznie przykładowy, co powoduje, iż w praktyce nie można powoływać się na fakt, że konkretny podmiot nie został wprost w nim wymieniony.

Sposób definiowania zobowiązanego na płaszczyźnie funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego jest dość złożony. Z czysto formalnego punktu widzenia, obowiązek udostępnienia informacji ma miejsce wtedy, gdy organ (podmiot, do którego kierowany jest wniosek) informację taką posiada i jest to informacja publiczna, czyli taka, która dotyczy sprawy publicznej⁴³, z jednoczesnym zastrzeżeniem, iż: „podmioty niedysponujące wiedzą w żądanym zakresie nie są zobowiązane poszukiwać informacji na dany temat u innych podmiotów, ani tym bardziej ich przetwarzać”⁴⁴.

Zasadniczo przyjmuje się, że to organ jednoosobowy (wójt, burmistrz, prezydent, starosta, marszałek województwa) ze względu na charakter zadań (relacja organ – urząd – biuro rady, sejmiku)⁴⁵ będzie zobowiązany do rozpatrywania wniosków o udostępnienie informacji publicznej kierowanych generalnie do „gminy”, „powiatu” czy „samorządu województwa”⁴⁶. Modelowo rozpatrzenie wniosku przez ten organ i ewentualne udostępnienie informacji publicznej należy identyfikować z wywiązaniem się z nałożonego przez ustrojodawcę i ustawodawcę obowiązku informacyjnego.

W jeszcze szerszym ujęciu przyjmowano założenie, iż „organ gminy wymieniony w art. 11 a pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym jest adresatem żądanej informacji, gdy żądanie to dotyczy bądź bezpośrednio gminy bądź jej struktur pomocniczych lub jednostek organizacyjnych, które nie są odrębnymi osobami prawnymi wymienionymi w art. 4 ust. 1 pkt 4”⁴⁷. Znaczenie miał również fakt posiadania osobowości prawnej w odniesieniu do spółek komunalnych⁴⁸.

42 Szeroko na ten temat zob. M. Bernaczyk, M. Jabłoński, K. Wygoda, *Biuletyn Informacji Publicznej. Informatyzacja administracji*, Wrocław 2005, s. 115–158.

43 Tamże, s. 47–60.

44 Szeroko i wnikliwie opracowała ten temat M. Jaśkowska, *Dostęp do informacji publicznych w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Toruń 2002, s. 224, zob. też: M. Bernaczyk, M. Jabłoński, K. Wygoda, *Biuletyn Informacji...*, s. 87 i n.

45 A także fakt, że organ ten reprezentuje gminę, powiat, województwo na zewnątrz, w sferze publiczno- i cywilnoprawnej.

46 Por.: A. Piskorz-Ryń, [w:] *Dostęp do informacji publicznej na wniosek...*, s. 57

47 Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 29.03.2004 r., II SAB/Ka 144/03, por. też: wyrok WSA w Olsztynie z dnia 5.01. 2006 r., II S.A./Ol 894/05.

48 Dlatego też nie budzi zdziwienia uznanie jednostki organizacyjnej gminy działającej w formie jednostki budżetowej za zobowiązaną do udostępnienia informacji publicznej; zob. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 2.11.2005 r., IV SAB/Wr 48/05.

Jednak nie zawsze zasady wskazane wyżej będą się sprawdzać. Zdarzają się bowiem wnioski, które kierowane są jednocześnie do różnych organów i jednostek (np.: starosta i rada powiatu, wójt i kierownik jednostki organizacyjnej itd.). Zakres posiadanej przez te organy i podmioty informacji może być różny. Mając na względzie fakt, że jedną z funkcji prawa dostępu do informacji publicznej jest funkcja kontrolna nie można uznać, że w każdym przypadku udostępnienie informacji tylko przez jeden organ (podmiot) w razie wskazania w tym jednym wniosku również innego zobowiązanego uwolni tego drugiego od zarzutu bezczynności w razie braku podjęcia przez niego odpowiednich działań na podstawie u.d.i.p. Warto w tym miejscu przytoczyć jedno tylko z rozstrzygnięć sądu administracyjnego, w którym wskazuje się, że:

[...] zgodnie z przepisami ustawy o dostępie do informacji publicznej to wnioskodawca inicjujący postępowanie decyduje o tym, od którego podmiotu chce uzyskać żadaną informację. To sprawia, że co do zasady (abstrahując od racjonalności tego typu działań) może żądać udzielenia tej samej informacji od kilku różnych podmiotów. W takiej zaś sytuacji, dopiero udzielenie żądanej informacji przez jednego z adresatów wniosku, może zwolnić pozostałych adresatów z obowiązku udzielania tej samej informacji publicznej. Gdy bowiem objęta wnioskiem informacja zostanie udostępniona wnioskodawcy, to od tego momentu traci on interes prawny w domaganiu się udostępnienia tych samych danych od innych organów⁴⁹.

W sytuacji, w której organ (właśnie zazwyczaj jednoosobowy wykonawczy) nie podejmuje odpowiednich działań, które są wspólnie weryfikowane z punktu widzenia zasobu posiadanej informacji nie jest wykluczone, że zarzuty wnioskodawcy sprecyzowane w drodze skargi skierowanej do sądu administracyjnego, a dotyczące drugiego organu (podmiotu), okażą się zasadne⁵⁰. W sytuacji, w której nie dojdzie do wykazania, że jeden z adresatów żądania wywiązał się z obowiązku jego merytorycznego rozpatrzenia nie można mówić o zwolnieniu z obowiązku rozpoznania sprawy. Co więcej, między tymi organami (i/lub podmiotami) konieczna jest współpraca, której efektem staje się ustalenie tego, czy posiadana (i ewentualnie udostępniana) informacja jest tożsama. Może się bowiem zdarzyć, że zasoby informacyjne są różne, a w konsekwencji udostępnienie informacji przez jednego z zobowiązanych nie zwolni drugiego od obowiązku przekazania jej w pozostałym zakresie.

Nie budzi wątpliwości, że w odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego, a więc poza gminami również powiatów oraz województw, zobowiązanych kierowników jednostek sektora publicznego będzie wielu, tak jak wiele różnych jednostek zostanie formalnie w ramach tych jednostek utworzonych. Często ich specyfika (zakres działania, struktura, kadra itd.) będzie różna, co w konsekwencji będzie oznaczało konieczność indywidualizowania pewnych szczegółowych rozwiązań

49 Wyrok WSA w Warszawie z dnia 11.04.2019 r., II SAB/Wa 627/18.

50 Tamże.

w obszarze definiowania stanu posiadania konkretnej informacji publicznej⁵¹. Warto w tym miejscu podkreślić, że w orzecznictwie sądowym przyjmuje się, iż rozpatrzenie wniosków o udostępnienie informacji publicznej jest autonomicznym obowiązkiem „podmiotu reprezentującego jednostkę organizacyjną samorządu terytorialnego, który w tych sprawach działa we własnym imieniu, nie zaś z upoważnienia organu wykonawczego gminy, bądź jako jego podwładny”⁵². Nie oznacza to jednak, że wykluczona została w ogóle możliwość przekazania takiego wniosku przez organ wykonawczy do jednostki organizacyjnej wykonującej określonego rodzaju zadanie publiczne i dysponującej w tym zakresie stosowną informacją⁵³. Praktyka, która ukształtowała się w tym zakresie ma charakter dynamiczny niemniej jej weryfikacja oceniana jest zawsze pod kątem prawidłowości wywiązania się z obowiązku merytorycznego i terminowego rozpatrzenia wniosku o udostępnienie informacji publicznej⁵⁴, co przecież nie zawsze wiązać się musi z przekazaniem informacji.

Na koniec tej części warto odnieść się do kwestii zasadności żądania informacji bezpośrednio od radnego, który pełni przecież funkcję publiczną. W mojej ocenie trudno byłoby uznać radnego samorządowego za samodzielnie zobowiązanego do udostępniania informacji na podstawie u.d.i.p. Stanowisko swoje opieram na kilku przesłankach. Po pierwsze, trudno byłoby go za takiego uznać, jeżeli za zobowiązanego nie został uznany przez sąd poseł (jak również senator)⁵⁵. Po drugie, podobnie jak poseł, radny samorządowy również „nie jest podmiotem sprawującym władzę publiczną, gdyż nie ma ustawowego prawa egzekucji określonych zadań i celów”⁵⁶.

51 Np. inny zasób informacji będzie posiadał dyrektor szkoły podstawowej, a inny wójt. W rozumieniu art. 4 ust. 1 pkt 4 u.d.i.p., dyrektor szkoły będącej jednostką organizacyjną gminy, dla której gmina jest organem prowadzącym w świetle ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty jest przecież podmiotem zobowiązanym do udostępnienia informacji publicznej; por. wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 4.07.2016 r., II SAB/Bd 58/16, wyrok WSA w Krakowie z dnia 11.08.2016 r., II SAB/Kr 108/16. Warto jednocześnie zauważyć, że sąd uznał, że zarówno protokoły posiedzeń rady rodziców, jak i dokumenty związane z ich działalnością, dotyczące realizacji określonych zadań publicznych w zakresie władzy wykonawczej realizowanej w obszarze oświaty stanowią dokumenty będące informacją publiczną – wyrok WSA w Poznaniu z dnia 28.05.2015 r., II SAB/Po 41/15.

52 Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 17.01.2018 r., IV SA/Wr 292/17 i IV SA/Wr 293/17; IV SA/Wr 362/17.

53 Zob. O. Karczewska, K. Kędzierska, P. Szustakiewicz, *Rozdział VI. Tryb udzielenia informacji publicznej na wniosek*, [w:] *Informacja publiczna...*, s. 200; wyrok WSA w Opolu z dnia 27.09.2018 r., II SAB/Op 69/18.

54 Oczywiście zawsze można odwołać się do rozstrzygnięć, które wyraźnie wskazują, że „Organ nie ma obowiązku pozyskiwania informacji, której nie posiada, a która jest w dyspozycji innego zobowiązanego do jej udzielenia podmiotu” – wyrok WSA w Gliwicach z dnia 18.03.2015 r., IV SAB/Gl 187/14.

55 Postanowienie WSA w Warszawie z dnia 29.11.2013 r., II SO/Wa 92/13.

56 Postanowienie NSA z dnia 14.02.2014 r., I OZ 91/14.

2. Identyfikacja informacji dotyczącej sprawy publicznej i procedury rozpatrywania wniosków o udostępnienie informacji publicznej

W treści Konstytucji RP konkretyzuje się, że uzyskanie przez uprawnionego informacji dotyczących działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne następuje w drodze dostępu do dokumentów oraz wstępu na posiedzenia organów kolegialnych pochodzących z wyborów powszechnych (art. 61 ust. 2). W u.d.i.p. pojęcie dostępu nie ogranicza się już tylko do dokumentów (wgląd do dokumentu urzędowego), czy wstępu na posiedzenia organów kolegialnych pochodzących z wyborów powszechnych, ale wprost stwierdza się, że obejmuje ono uprawnienia: do uzyskania informacji publicznej, w tym uzyskania informacji przetworzonej w takim zakresie, w jakim jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego oraz do niezwłocznego uzyskania informacji publicznej zawierającej aktualną wiedzę o sprawach publicznych (art. 3 ust. 1 i 2 u.d.i.p.). Zakres prawa do informacji publicznej jest więc szeroki i obejmuje możliwość występowania przez uprawnionego z roszczeniem udostępnienia informacji nie tylko o innych niż urzędowe dokumentach znajdujących się w posiadaniu zobowiązanego, ale również o sferze faktów, które nie muszą zostać utrwalone w postaci dokumentu spełniającego wymogi określone w art. 6 ust. 2 u.d.i.p., albo w ogóle dokumentu.

2.1. Identyfikacja sprawy publicznej

Warto zauważyć, że przez ostatnie lata to właśnie organy samorządu terytorialnego były tymi, które w najszerszym stopniu zobligowane były do udostępniania informacji publicznych⁵⁷. Blisko dwudziestoletni okres identyfikacji pojęcia „sprawa publiczna”, które użyte zostało w treści art. 1 ust. 1 u.d.i.p. zdaje się obecnie eliminować większość problemów pojawiających się w praktyce udostępniania informacji publicznej przez zobowiązanych funkcjonujących w ramach szeroko rozumianego samorządu terytorialnego. Można jednak odnieść wrażenie, że w miarę upływu lat początkowo bardzo szeroko definiowana w orzecznictwie sądowym sfera jawności informacyjnej⁵⁸ stopniowo uległa częściowemu ograniczeniu.

57 Praktyka pokazuje, że najwięcej wniosków kierowanych jest do organów gminy. W mniejszym zakresie dotyczy to organów powiatu. Zdecydowanie mniej spraw dotyczących udostępniania informacji publicznej przez organy powiatu i województwa trafia również do sądów, np. wyrok WSA w Warszawie z dnia 30.12.2019 r., II SAB/Wa 677/19; wyrok WSA w Krakowie z dnia 3.12.2019 r., II SAB/Kr 390/19, czy wyrok WSA w Warszawie z dnia 11.04.2019 r., II SAB/Wa 627/18 i województwa, np. wyrok NSA z dnia 7.06.2019 r., I OSK 2939/17.

58 W orzecznictwie podkreślano, że dokumenty, które mają lub przyjmują postać okólników, pism wytycznych i poleceń przesłanych przez organ do kierowników jednostek organizacyjnych

Dobrym przykładem jest choćby sprawa uznania służbowego numeru telefonu komórkowego znajdującego się w osiadaniu organu wykonawczego gminy za informację publiczną⁵⁹, a następnie stwierdzenia, że numer taki informacji takiej nie stanowi, gdy chodziło o udostępnienie go w odniesieniu do służbowego telefonu komórkowego prezydenta RP⁶⁰.

Standardem pozostaje oczywiście przyjęcie założenia, zgodnie z którym pojęcie sprawy publicznej obejmuje wszelką działalność organów samorządu, a nawet wewnętrznych komisji, „a nie tylko ich działalność realizowaną za pomocą aktów administracyjnych, czy – jeszcze wężiej – w formie uchwałodawczej bądź nawet tylko prawotwórczej. Obejmuje też wszystkie sfery zadaniowe [...], a w szczególności komunalną gospodarkę finansową, o czym świadczy fakt, że kwestii tej poświęcono w ustawie dodatkowe postanowienia”⁶¹. Zakres tej informacji w istotny sposób limitowany jest na podstawie orzecznictwa sądów administracyjnych. W praktyce pojawiły się bowiem pojęcia:

- dokumentu urzędowego nie zawierającego informacji publicznej;
- dokumentu o poznawczym charakterze;
- dokumentu prywatnego;
- dokumentu wewnętrznego;
- dokumentu roboczego;
- dokumentu nie spełniającego przesłanek określonych w art. 6 ust. 2 u.d.i.p.⁶²;
- dokumentu dotyczącego zindywidualizowanego postępowania toczącego się przed organem administracji czy też sądem⁶³;
- dokumentu nie podlegającego porównaniu z dokumentem oryginalnym⁶⁴

podlegają udostępnieniu, oczywiście o ile nie podlegają ograniczeniu na podstawie art. 5 ust. 1 u.d.i.p. Por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 22.11.2006 r., IV Sa/Wr 712/06.

59 Zob. wyrok WSA w Szczecinie z dnia 9.08.2012 r., II SAB/Sz 28/12.

60 Zob. wyrok NSA z dnia 5.02.2016 r., I OSK 2607/14.

61 A. Szewc, *Komentarz do art. 11(b) ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym*, [w:] A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławecki, *Samorząd gminny. Komentarz*, Warszawa 2005.

62 Zob. szerzej: M. Jabłoński, *Udostępnienie informacji publicznej w formie wglądu do dokumentu*, Wrocław 2013, s. 150 i n.; M. Bernaczyk, „*Dokument wewnętrzny*” jako..., s. 125 i n.; A. Piskorz-Ryń, [w:] *Dostęp do informacji...*, s. 29–40. Konkretyzację dokumentu roboczego Trybunał Konstytucyjny zaprezentował w wyroku z 13.11.2013 r., P 25/12; podobnie w orzecznictwie sądów administracyjnych por. wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 3.06.2014 r., II SAB/Rz 25/14 z jednoczesnym przywołaniem postanowienia NSA z dnia 11.12.2002 r., II SAB 105/02, wyroku WSA w Warszawie z dnia 17.05.2007 r., II SA/Wa 69/07, wyroku WSA w Warszawie z dnia 16.11.2007 r., II SAB/Wa 68/07, NSA z dnia 11.05.2006 r., II OSK 812/05; z dnia 14.09.2010 r., I OSK 1035/10; z dnia 22.06.2010 r., I OSK 385/10. zob. też wyrok NSA z dnia 27.01.2012 r., I OSK 2130/11, z dnia 23 lipca 2012, I OSK 896/12, czy wyrok WSA w Warszawie z dnia 26.03.2014 r., II SAB/Wa 717/13.

63 Wyrok NSA z dnia 24.03.2017 r., I OSK 1725/15.

64 „Przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej nie ustanowiły trybu postępowania, w którym wnioskujący o udostępnienie informacji mógłby osobiście i bezpośrednio

a także informacji:

- technicznej⁶⁵;
- nieposiadającej waloru oficjalności;
- prostej⁶⁶;
- o charakterze organizacyjnym i porządkowym⁶⁷,
- i jak wspomniałem już wcześniej:
- nadużycia prawa dostępu do informacji publicznej,

oraz:

- konieczności badania intencji wnioskodawcy⁶⁸.

Zwroty te – *de facto* niedookreślone⁶⁹ – w istotny sposób wpłynęły na identyfikację i co za tym idzie kwalifikację informacji dotyczącej sprawy publicznej, a w konsekwencji na sposób i skutki rozpatrywania wniosków o udostępnienie informacji publicznej. Zobowiązany, niezależnie od tego, czy będzie to organ jednostki samorządowej, czy jednostki organizacyjnej, czy nawet spółki komunalnej w razie otrzymania żądania powinien dokonać weryfikacji nie tylko z punktu widzenia treści u.d.i.p., ale – jak się okazuje – ustaleń poczynionych przez sądy administracyjne. Nie mam wątpliwości, że weryfikacja ta prowadzona jest na bieżąco, szczególnie że jej wynikiem jest zazwyczaj wykazanie, że żądanie nie dotyczy informacji publicznej bądź udostępnienie konkretnego dokumentu nie jest możliwe na podstawie u.d.i.p. ze względu na jego np. wewnętrzny lub roboczy charakter.

porównać udostępnione, uprzednio zanonimizowane, dokumenty z dokumentami oryginalnymi” – wyrok WSA w Opolu z dnia 4.07.2018 r., II SAB/Op 58/18.

65 Np. wyrok NSA z dnia 5.02.2016 r., I OSK 2458/14.

66 Chodzi tu oczywiście o odróżnienie jej od informacji przetworzonej, o której mowa w art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p.

67 Ma to miejsce, gdy wnioskodawca chce pozyskać informacje z dokumentu, który uznany zostaje za dokument wewnętrzny np. rejestr czynności przetwarzania czy rejestr kategorii czynności przetwarzania, zob. Wyrok WSA w Łodzi z dnia 12.02.2019 r., II SAB/Łd 181/18.

68 NSA podkreśla, że przy rozpatrywaniu wniosku o udostępnienie dokumentów z akt [...] należy uwzględnić intencję wnioskodawcy. O ile bowiem żądanie udostępnienia konkretnej informacji z akt podlega rozpatrzeniu na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej, to jednak we wskazanym trybie nie można udostępnić osobie trzeciej do wglądu akt sprawy z pominięciem obowiązujących w tym zakresie regulacji szczególnych – wyrok NSA z dnia 28.08.2015, I OSK 1912/14.

69 Jak wskazuje Trybunał Konstytucyjny „Wymaganie prawidłowego uzasadnienia rozstrzygnięcia jest niewątpliwie jednym z elementów składających się na sprawiedliwość proceduralną. Jak już powiedziano, uzasadnienie pozwala kontrolować orzeczenia, zwłaszcza wtedy gdy ich podstawą były pojęcia ocenne. Zapobiega to dowolności i arbitralności. Uzasadnienie pełni ważną rolę nawet wówczas, gdy orzeczenie nie podlega kontroli. Dzięki informacjom zawartym w uzasadnieniu uczestnicy postępowania, a także potencjalne strony przyszłych postępowań, mogą uzyskać obraz funkcjonowania pewnych mechanizmów procesowych i ocenić szanse powodzenia w konkretnej sprawie. W ten sposób realizuje się kolejny wymóg sprawiedliwości proceduralnej, a mianowicie – przewidywalność rozstrzygnięć sądowych” – wyrok TK z dnia 2.10.2006 r., SK 34/06.

2.2. Kwestie proceduralne

Poza wspomnianymi już zagadnieniami problematycznymi wiążącymi się w istotny sposób z identyfikacją uprawnionego i zobowiązanego do udostępnienia informacji publicznej, warto zwrócić uwagę na kilka wybranych elementów.

Po pierwsze, zobowiązany powinien unikać arbitralnego kwalifikowania żądań⁷⁰, jak również zasad i trybu udostępniania informacji publicznej⁷¹, co wiąże się z koniecznością odpowiedniego przeszkolenia osób odpowiedzialnych za dekretację. Niezbędne jest ciągłe udoskonalanie obiegu dokumentów ze względu na praktykę „przerzucania się” wnioskami o udostępnienie informacji publicznej z wydziału na wydział, co w konsekwencji prowadzi do uchybienia terminu ich rozpatrzenia.

Po drugie, częstym błędem jest traktowanie terminu o którym mowa w art. 13 ust. 1 u.d.i.p. jako instrukcyjnego. W praktyce termin ten należy traktować jako ustawowo zdefiniowany czas merytorycznego rozpatrzenia wniosku, który wpływa do zobowiązanego. Dlatego też nie może dziwić fakt skutecznego wniesienia skargi przez wnioskodawcę na beczynność zobowiązanego bezpośrednio po jego upływie.

Po trzecie, nieprawidłowe jest traktowanie przez zobowiązanego normy zawartej w przepisie art. 13 ust. 2 u.d.i.p. jako podstawy uzasadniającej przedłużenie terminu merytorycznego rozpatrzenia wniosku. Mowa tam jest jedynie o powiadomieniu wnioskodawcy o przedłużeniu terminu, w którym nastąpi udostępnienie informacji publicznej. Oznacza to, że zobowiązany dokonał ustalenia, iż posiada żadaną informację, jest to informacja publiczna, którą udostępni, a jedynie z powodu zaistnienia obiektywnych przesłanek np. technicznych (organizacyjnych) nie może tego uczynić bez zbędnej zwłoki, czyli w terminie wskazanym w treści art. 13 ust. 1 u.d.i.p.

Po czwarte, decyzji o umorzeniu nie można wydać w sytuacji, w której wnioskodawca nie odpowiada na wezwanie o wykazanie szczególnie istotnego interesu publicznego, o którym mowa w art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. Brak takiego uzasadnienia nie zwalnia zobowiązanego od wydania decyzji o odmowie udostępnienia informacji ze względu na brak szczególnie istotnego interesu publicznego. Działanie w ramach zwrotów niedookreślonych wymusza wydanie właśnie tego rodzaju rozstrzygnięcia, a nie prostej decyzji o umorzeniu. Ta dojdzie do skutku tylko w odniesieniu do sytuacji ziszczenia się przesłanek wskazanych w treści art. 14 ust. 2 u.d.i.p.

70 Zob. wyrok NSA z dnia 17.07.2013 r. I OSK 642/13 – konieczne może być wezwanie wnioskodawcy do uściślenia wniosku o udostępnienie informacji publicznej, tj. jakich konkretnie dokumentów żąda, gdyż może to mieć istotne znaczenie dla ustalenia zakresu przedmiotowego stosowania ustawy o dostępie do informacji publicznej.

71 Np. wyrok WSA w Krakowie z dnia 16.02.2017 r., II SAB/Kr 224/16; wyrok NSA z dnia 18.01.2017 r., I OSK 1093/15. W razie wątpliwości należy wystąpić do wnioskodawcy o sprecyzowanie treści żądania. Zob. też wyrok NSA z dnia 19.03.2019 r., I OSK 928/17 (udostępnianie informacji publicznej znajdujące się w archiwum zakładowym).

Po piąte, należy przeprowadzić „mapowanie” stanowisk pracy związanych z piastowaniem funkcji publicznej⁷². Ma to istotne znaczenie z punktu widzenia zasadności powoływania się na ochronę prywatności, szczególnie w kontekście bardzo częstych żądań nakierowanych na udostępnienie informacji o wynagrodzeniu, nagrodach i premiach wypłacanych ze środków publicznych⁷³.

Po szóste, konieczne staje się ustalenie zasadności stosowania tajemnic ustawowych w odniesieniu do informacji i dokumentów znajdujących się w posiadaniu zobowiązanego⁷⁴. Szczególną uwagę należy zwrócić na ochronę tajemnicy przedsiębiorstwa w ramach procedury zamówień publicznych⁷⁵.

Po siódme, istotne staje się wprowadzenie mechanizmów zapewniających prawidłową a nie pozorną anonimizację dokumentów urzędowych oraz innych, które zawierają informację publiczną w razie uznania, że podlegać będą one udostępnieniu na podstawie u.d.i.p. Pamiętać trzeba, że dokument taki może być potem

72 Związek z pełnieniem funkcji publicznych to związek wyrażający się w realnym i skonkretyzowanym, a nie jedynie hipotetycznym wpływie na procesy decyzyjne dotyczące sytuacji prawnych innych podmiotów” – wyrok NSA z dnia 25.04.2014 r., I OSK 2499/13.

73 Por. wyrok NSA z dnia 9.03.2019 r., I OSK 2361/16. Do przeszłości należą rozstrzygnięcia, w których sąd stwierdzał, iż uchwała rady gminy dotycząca wynagrodzenia burmistrza nie dotyczy sprawy z zakresu administracji publicznej. Odnosząc się do wynagrodzenia wójta Sąd stwierdził, że „uchwała rady nie jest rozstrzygnięciem organu władzy samorządowej, podjętej na podstawie przepisów prawa publicznego, skutkującym powstaniem uprawnień w sferze publicznoprawnej jej adresata” – wyrok NSA z dnia 19.12.2002 r., II S.A./Po 1110/02; cyt. za A. Kisielewicz, *Skarga na akt organu gminy w trybie art. 101 ustawy o samorządzie gminnym w świetle orzecznictwa sądowego*, „Samorząd Terytorialny” 2003, nr 10, s. 67.

74 Np. wniosek o treści: – „czy wobec radnego Rady Miasta [...] toczyło lub też toczy się postępowanie w sprawie złożonych oświadczeń majątkowych, czy wykryto jakieś nieprawidłowości; jeśli tak to jakie i na jakim etapie jest postępowanie” – por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 26.05.2010 r., II SA/Wa 414/10.

75 Co do zasady, zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej może odmówić udostępnienia informacji (dokumentów) wtedy, gdy tajemnica ta została wcześniej zastrzeżona, a więc przedsiębiorca podjął niezbędne działania w celu zachowania jej poufności. Mając na względzie istotę ochrony gwarantowanej przez tajemnicę przedsiębiorstwa nie jest wystarczające jedynie ogólne (np. zastrzegam tajemnicę przedsiębiorstwa lub zwrot objęte tajemnicą przedsiębiorstwa), czy też bliżej niedookreślone wskazanie np.: zastrzegam, że tajemnicą objęte są wszystkie informacje i dokumenty dostarczone organowi. Obiektywnie uzasadnione będzie więc tylko takie zastrzeżenie, które uprawdopodobnia, że dotyczy takich informacji, które wcześniej nie zostały już upublicznione i rzeczywiście dotyczą informacji technicznych, technologicznych, czy też organizacyjnych związanych z przedsiębiorcą lub posiadają wartość gospodarczą. Oczywiście, jasne i enumeratywne zdefiniowanie kiedy i jakie informacje mają znaczenie w odniesieniu do indywidualnego przedsiębiorcy wartość gospodarczą jest trudne i musi wiązać się z koniecznością odrębnego rozpatrywania każdej sytuacji z osobna, ale nie wyklucza to realnej możliwości stwierdzenia przez organ, do którego dokumenty takie trafiają (szerzej każdego zobowiązanego do ochrony takiej tajemnicy), że nawet przy uwzględnieniu specyfiki działalności konkretnego przedsiębiorcy pewne informacje (np. dotyczące jego identyfikacji, danych zawartych w składanych corocznie sprawozdaniach itd.) nie mogą być skuteczne objęte tajemnicą.

rozpowszechniany przez wnioskodawcę na różne i dowolne sposoby. Szczegółowej analizie w każdym przypadku powinna być też kwestia ochrony prywatności osoby fizycznej⁷⁶, także w odniesieniu do osoby pełniącej funkcje publiczną (np. kazus zamieszczenia w BIP-ie protokołu PIP z danymi takiej osoby oraz innymi informacjami dotyczącymi stanu jej zdrowia itd.)

Po ósme, konieczne jest wprowadzenie regulaminów wstępu publiczności na posiedzenia organów pochodzących z wyborów powszechnych, a także zasady archiwizacji materiałów audiowizualnych służących rejestracji obrad. Jednocześnie regulacje statutowe nie mogą obejmować zagadnień dotyczących materialnych aspektów realizacji prawa dostępu do informacji publicznej, „ani też tych aspektów proceduralnych dostępu do dokumentów i korzystania z nich, które mogłyby mieć wpływ na kształtowanie zakresu prawa do informacji lub jego realizację. Znaczy to, iż z mocy prawa z „zasad dostępu do dokumentów i korzystania z nich” wyłączone są takie aspekty proceduralne, które by np. przesądzały o odpłatności lub bezpłatności dostępu do dokumentów, wyznaczały terminy mogące zagrozić realności tego dostępu itp. Należą tu natomiast takie reguły o charakterze porządkowym, dotyczące miejsca i czasu udostępniania dokumentów, technicznych uwarunkowań zapoznawania się z ich treścią, czy ich kopiowania, powielania, dokonywania wypisów”⁷⁷.

Po dziewiąte, pamiętać trzeba, że nie można domniemywać stosowania terminów określonych w k.p.a., także w odniesieniu do terminu wydania decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej⁷⁸. Konieczne jest też obiektywne wykazanie tego, że przedmiotem żądania rzeczywiście jest udostępnienie informacji przetworzonej, a nie prostej. Uzasadnienie decyzji o odmowie w przypadku stwierdzenia braku szczególnie istotnego interesu publicznego musi charakteryzować się rzeczową argumentacją, której celem jest wykazanie działań, które musiałby podjąć zobowiązany po to, aby „wytworzyć” informację przetworzoną, jak również rzeczywistego braku szczególnego interesu publicznego w odniesieniu do tego konkretnego żądania.

Po dziesiąte nie można wprowadzać sztywnych cenników opłat na podstawie art. 15 u.d.i.p., choć opłata ta nie zawsze musi uwzględniać jedynie koszt materiałów użytych do przygotowania informacji publicznej⁷⁹.

76 Na gruncie u.d.i.p. brak jest jakichkolwiek postanowień, które kształtowałyby procedurę (mechanizm) ważenia dóbr (wartości) pozostających względem siebie w kolizji. Prywatności nie można utożsamiać z wyłączeniem z ochroną danych osobowych (czego już przecież nie czyni się na poziomie postanowień Konstytucji RP – por. art. 47 i 51). Zob. szerzej G. Sibiga, *Ujawnienie imion i nazwisk osób zawierających umowy cywilnoprawne z jednostką samorządu terytorialnego* [głosa], „Monitor Podatkowy” [dodatek] 2013, nr 8, s 59–62.

77 Z uzasadnienia orzeczenia TK z dnia 16.09.2002 r., K 38/01.

78 Kwestie proceduralne, obliczanie terminów i bezczynność – zob. np.: wyrok WSA w Krakowie z dnia 21.05.2018 r., II SAB/Kr 57/18.

79 Zob. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 21.11.2016 r., IV SA/Gl 455/16 i wyrok NSA z dnia 28.03.2019 r., I OSK 1302/17, w których nie podważa się zasadności obliczenia przez wójta

Na koniec warto zwrócić jeszcze uwagę na kwestię relacji między u.d.i.p. a RODO⁸⁰. W żadnym razie zobowiązany na podstawie u.d.i.p. nie może też twierdzić, iż bezpośrednie stosowanie RODO wyłącza możliwość realizacji przez uprawnionego prawa dostępu do informacji publicznej. Wręcz przeciwnie, co wynika z samych postanowień RODO (motyw 154 i art. 86) argumentacja taka jest bezzasadna⁸¹.

Istotne jest też podniesienie, iż dotychczasowa praktyka anonimizacji udostępnianych na podstawie u.d.i.p. dokumentów *de facto* prowadziła do uznania, że anonimizowane ich fragmenty (najczęściej zawierające właśnie dane osobowe) nie stanowią informacji publicznej. W konsekwencji nie powstawała konieczność wydawania decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej w związku z ochroną prywatności na podstawie art. 5 ust. 2 u.d.i.p. W wielu przypadkach uznawano, że sama anonimizacja jest wystarczająca do ochrony prywatności osoby. Założenie takie po 25 maja 2018 roku przy uwzględnieniu definicji danych zawartych w RODO – szczególnie zaś sytuacji, w której następuje udostępnianie zanonimizowanego dokumentu w następstwie kierowania żądań spersonalizowanych, a więc konkretyzowanych przez wskazanie danych osobowych konkretnej osoby nie pełniącej funkcji publicznej – może prowadzić do różnego rodzaju problemów prawnych.

Z punktu widzenia nie tylko organów samorządowych, ale również szeregu jednostek organizacyjnych istotne jest również odpowiednie wdrożenie postanowień ustawy z 21 lutego 2019 roku o zmianie niektórych ustaw w związku z zapewnieniem stosowania RODO⁸². Wiąże się to nie tylko obowiązkami zamieszczania klauzul informacyjnych w BIP-ie (np. art. 122h. § 1 k.p.a.; ustawie o drogach publicznych⁸³), klauzul poufności (np. ustawa o systemie oświaty⁸⁴; zakładowym funduszu świadczeń socjalnych⁸⁵ – co ma związek z przesłanką odmowy udostępnienia informacji publicznej); ochrony danych osobowych osoby składającej skargę (por. art. 73 § 1b k.p.a.), ale odpowiedniego dostosowania się do zmian w innych procedurach dostępowych np. ustawy o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego⁸⁶.

opłaty w kwocie 1299,12 zł, choć na etapie wstępnym (przed modyfikacją żądania przez wnioskodawcę) ustalona ona została w wysokości 9114 zł.

80 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27.04.2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (Dz. Urz. UE z dnia 4.05.2016 r., L 119).

81 Zob. wyroki: WSA w Gdańsku z dnia 14.08.2018 r., II SAB/Gd 62,18; WSA w Białymstoku z dnia 4.10.2018 r., II SA/Bk 363/18; WSA w Bydgoszczy z dnia 9.10.2018 r., II SAB/Bd 71/18 oraz z dnia 10.10.2018 r., II SAB/Bd 69/18.

82 Dz. U. z 2019 r., poz. 730. W ustawie tej zwanej „wdrożeńową” doszło do zmian ponad 160 regulacji ustawowych.

83 Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 2068 ze zm.).

84 Ustawa z dnia 7 września 1991 r. (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1481 ze zm.).

85 Ustawa z dnia 4 marca 1994 r. (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1352 ze zm.).

86 Ustawa z dnia 25 lutego 2016 r. (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1446).

Podsumowanie

Nie budzi wątpliwości, że dotychczasowa praktyka udostępniania informacji publicznej może być różnie oceniana. Z punktu widzenia uprawnionego jest to najmniej sformalizowana procedura służąca realizacji prawa podmiotowego, której zainicjowanie prowadzi co najmniej do konieczności podjęcia przez zobowiązanego określonego rodzaju działań, w efekcie wiążących się zawsze z koniecznością weryfikacji zasadności żądania i aktywnego odniesienia się do niego (choć nie zawsze z udostępnieniem informacji publicznej). Dlatego też po prawie dwudziestu latach obowiązywania u.d.i.p. trudno sobie wyobrazić, że rozwiązania w niej przyjęte mogłyby zostać zmienione jedynie w celu ograniczenia dotychczas utrwalonych mechanizmów realizowania tego prawa. Wydaje się jednak, że pewne uszczegółowienia dotyczące zarówno zasad, jak i procedury byłyby bardzo pożądane.

Oczywiście oczekiwania uprawnionego i zobowiązanego są diametralnie różne, ale dotychczasowa praktyka, w tym organów i różnego rodzaju jednostek samorządowych pokazuje, że pomimo różnych problemów organizacyjnych w żadnym miejscu nie doszło do zapaści funkcjonalnych, które spowodowane byłyby koniecznością rozpatrywania wniosków o udostępnienie informacji publicznych.

Niewątpliwie problem normatywnego uchwycenia szeregu zależności związanych z realizacją prawa do informacji publicznej jest wynikiem tego, iż w praktyce zakres i charakter żądań uprawnionego może przybierać różnorodną postać. Wnioskodawcy, opierając swoje żądanie na postanowieniach u.d.i.p. mogą bowiem występować o udostępnienie przez zobowiązanego informacji:

- o faktach;
- o dokumencie (dokumentach);
- z dokumentu;

a ponadto, jak też równolegle:

- wglądu do dokumentu;
- wglądu do sumy dokumentów (jednorodnego zasobu dokumentów lub niejednorodnego zasobu dokumentów (np. akta sprawy indywidualnej);

oraz:

- opracowanie dokumentu;
- przetworzonej informacji;
- przetworzonego dokumentu.

Dopóty, dopóki nie zmieni się model konkretyzacji elementów treści tego prawa, a który nie do końca jest w pełni sprecyzowany w treści art. 61 Konstytucji RP – bez zmiany postanowień u.d.i.p. – kolejne modyfikacje mogą być następstwem wyłącznie praktyki orzeczniczej sądów administracyjnych. Z punktu widzenia jednostki, obywatela, a jeszcze szerszej społeczności obywatelskiego

pożądane wydaje się, aby orzecznictwo to stało na straży pełnej transparentności funkcjonowania organów władzy, podmiotów publicznych i reprezentujących ich piastunów. Nie ma bowiem nic bardziej niebezpiecznego niż władza, która wie, że nie podlega jakiegokolwiek kontroli lub że środki jej służące mają charakter pozorny.

Bibliografia

- Adamski D., *Prawo do informacji o działaniach władz publicznych Unii Europejskiej*, Warszawa 2011.
- Augustyniak M., *Prawa i obowiązki radnego samorządu terytorialnego. Praktyczna wykładnia przepisów prawnych, wzory uchwał i schematy działań*, Warszawa 2014.
- Bernaczyk M., „Dokument wewnętrzny” jako ograniczenie konstytucyjnego prawa do informacji. Rozstrzygnięcie kolizji w teorii i praktyce prawa, Warszawa 2017.
- Bernaczyk M., Jabłoński M., Wygoda K., *Biuletyn Informacji Publicznej. Informatyzacja administracji*, Wrocław 2005.
- Błaszczczyńska A., *Zakres podmiotowy prawa do informacji publicznej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2010, nr 6.
- Dostęp do informacji publicznej na wniosek w praktyce jednostek samorządu terytorialnego*, red. J. Wyporska-Frankiewicz, Warszawa 2019.
- Dostęp do informacji publicznej*, red. P. Szustakiewicz, Warszawa 2019.
- Jabłoński M., *Informacja przetworzona i jej udostępnienie na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej*, Wrocław 2015.
- Jabłoński M., *Udostępnienie informacji publicznej w formie wglądu do dokumentu*, Wrocław 2013.
- Jaśkowska M., *Dostęp do informacji publicznych w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Toruń 2002.
- Kędzierska K., *Rozdział IV. Zakres podmiotowy udostępnienia informacji publicznej*, [w:] *Dostęp do informacji publicznej*, red. P. Szustakiewicz, Warszawa 2019.
- Kisielewicz A., *Skarga na akt organu gminy w trybie art. 101 ustawy o samorządzie gminnym w świetle orzecznictwa sądowego*, „Samorząd Terytorialny” 2003, nr 10.
- Konstytucja RP, t. I, Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.
- Kowalska A., *Wymóg formalny opatrzenia wniosku o udzielenie informacji publicznej podpisem a status postępowania w sprawie udzielenia tej informacji*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2012, nr 10.
- Piskorz-Ryń A., *Nadużywanie prawa do informacji publicznej – uwagi de lege lata i de lege ferenda*, „Kontrola Państwowa” 2008, nr 6.
- Piskorz-Ryń A., [w:] *Dostęp do informacji publicznej na wniosek w praktyce jednostek samorządu terytorialnego*, red. J. Wyporska-Frankiewicz, Warszawa 2019.
- Sibiga G., *Ujawnienie imion i nazwisk osób zawierających umowy cywilnoprawne z jednostką samorządu terytorialnego* [glosa], „Monitor Podatkowy” [dodatek] 2013, nr 8.

- Szewc A., *Komentarz do art. 11(b) ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym*, [w:] A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławewski, *Samorząd gminny. Komentarz*, Warszawa 2005.
- Tomaszewska K., *Dostęp do informacji publicznej w świetle obowiązujących i przyszłych regulacji*, Warszawa 2019.
- Trzeciński J., *Zakres podmiotowy i podstawa skargi konstytucyjnej*, [w:] *Skarga konstytucyjna*, red. J. Trzeciński, Warszawa 2000.
- Wrzołek-Romańczuk M., Szewczuk R., *Prawo dostępu do informacji znajdującej się w zasobach władz publicznych a kwestia ochrony sfery prywatności* (tekst wystąpienia konferencyjnego), [w:] *Prawo do informacji publicznej Efektywność regulacji i perspektywy jej rozwoju*, red. M. Maciejewski, Warszawa 2014.

Orzecznictwo

- Wyrok TK z dnia 20 marca 2006 r., K 17/05.
- Wyrok TK z dnia 2 października 2006 r., SK 34/06.
- Wyrok TK z dnia 15 października 2009 r., K 26/08.
- Wyrok TK z dnia 13 listopada 2013 r., P 25/12.
- Wyrok TK z dnia 7 czerwca 2016 r., K 8/15.
- Wyrok TK z dnia 9 kwietnia 2015 r., K 14/13.
- Wyrok TK z dnia 18 grudnia 2018 r., SK 27/14.
- Postanowienie TK z dnia 29 lipca 2014 r., Ts 156/12.
- Postanowienie TK z dnia 2 grudnia 2015 r., SK 36/14.
- Postanowienie TK z dnia 26 kwietnia 2017 r., K 56/13.
- Uchwała NSA z dnia 9 grudnia 2013 r., I OPS 7/13.
- Wyrok NSA z dnia 19 grudnia 2002 r., II S.A./Po 1110/02.
- Wyrok NSA z dnia 11 maja 2006 r., II OSK 812/05.
- Wyrok NSA z dnia 16 marca 2009 r., I OSK 1277/08.
- Wyrok NSA z dnia 22 czerwca 2010 r., I OSK 385/10.
- Wyrok NSA z dnia 22 czerwca 2010 r., I OSK 441/10.
- Wyrok NSA z dnia 18 sierpnia 2010 r., I OSK 851/10.
- Wyrok NSA z dnia 14 września 2010 r., I OSK 1035/10.
- Wyrok NSA z dnia 27 stycznia 2012 r., I OSK 2130/11.
- Wyrok NSA z dnia 23 lipca 2012 r., I OSK 896/12.
- Wyrok NSA z dnia 30 listopada 2012 r., I OSK 1991/12.
- Wyrok NSA z dnia 17 lipca 2013 r., I OSK 642/13.
- Wyrok NSA z dnia 25 kwietnia 2014 r., I OSK 2499/1.
- Wyrok NSA z dnia 28 sierpnia 2015 r., I OSK 1912/14.
- Wyrok NSA z dnia 5 lutego 2016 r., I OSK 2458/14.
- Wyrok NSA z dnia 26 lutego 2016 r., I OSK 438/15.
- Wyrok NSA z dnia 18 stycznia 2017 r., I OSK 1093/15.

Wyrok NSA z dnia 24 marca 2017 r., I OSK 1725/15
Wyrok NSA z dnia 10 grudnia 2018 r., I OSK 1574/18.
Wyrok NSA z dnia 19 marca 2019 r., I OSK 928/17.
Wyrok NSA z dnia 9 marca 2019 r., I OSK 2361/16.
Wyrok NSA z dnia 7 czerwca 2019 r., I OSK 2939/17.
Wyrok NSA z dnia 28 czerwca 2019 r., I OSK 4282/18.
Wyrok NSA z dnia 28 marca 2019 r., I OSK 1302/17.
Postanowienie NSA z dnia 11 grudnia 2002 r., II SAB 105/02.
Postanowienie NSA z dnia 21 marca 2017 r., I OSK 2500/16.
Postanowienie NSA z dnia 14 lutego 2014 r., I OZ 91/14.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 lutego 2004 r., II SAB 391/03.
Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 29 marca 2004 r., II SAB/Ka 144/03.
Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 2 listopada 2005 r., IV SAB/Wr 48/05.
Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 5 stycznia 2006 r., II S.A./OI 894/05.
Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 22 listopada 2006 r., IV Sa/Wr 712/06.
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 maja 2007 r., II SA/Wa 69/07.
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 listopada 2007 r., II SAB/Wa 68/07.
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 26 marca 2014 r., II SAB/Wa 717/13.
Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 3 czerwca 2014 r., II SAB/Rz 25/14.
Wyrok WSA w Łodzi z dnia 26 stycznia 2016 r., II SAB/Łd 205/15.
Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 31 marca 2016 r., II SAB/Sz 25/16.
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 14 kwietnia 2016 r., VIII SAB/Wa 5/16.
Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 28 maja 2015 r., II SAB/Po 41/15.
Wyrok WSA w Łodzi z dnia 22 czerwca 2016 r., II SAB/Łd 56/16.
Wyrok WSA w Łodzi z dnia 24 czerwca 2016 r., II SAB/Łd 86/16.
Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 29 czerwca 2016 r., II SAB/Gd 60/16.
Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 4 lipca 2016 r., II SAB/Bd 58/16.
Wyrok WSA w Łodzi z dnia 13 lipca 2016 r., II SAB/Łd 132/16.
Wyrok WSA w Łodzi z dnia 13 lipca 2016 r., II SAB/Łd 149/16.
Wyrok WSA w Krakowie z dnia 11 sierpnia 2016 r., II SAB/Kr 108/16.
Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 21 listopada 2016 r., IV SA/Gl 455/16.
Wyrok WSA w Krakowie z dnia 16 lutego 2017 r., II SAB/Kr 224/16.
Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 17 stycznia 2018 r., IV SA/Wr 292/17 i IV SA/Wr 293/17.
IV SA/Wr 362/17.
Wyrok WSA w Krakowie z dnia 21 maja 2018 r., II SAB/Kr 57/18.
Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 14 sierpnia 2018 r., II SAB/Gd 62,18.
Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 4 października 2018 r., II SA/Bk 363/18.
Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 9 października 2018 r., II SAB/Bd 71/18.
Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 10 października 2018 r., II SAB/Bd 69/18.
Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 9 stycznia 2019 r., II SAB/Bd 104/18.
Wyrok WSA w Łodzi z dnia 12 lutego 2019 r., II SAB/Łd 181/18.
Wyrok WSA w Kielcach z dnia 20 marca 2019 r., II SAB/Ke 6/19.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 kwietnia 2019 r., II SAB/Wa 627/18.

Wyrok WSA w Krakowie z dnia 3 grudnia 2019 r., II SAB/Kr 390/19.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 30 grudnia 2019 r., II SAB/Wa 677/19.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 24 stycznia 2020 r., II SA/Wa 1927/19.

Postanowienie WSA w Warszawie z dnia 18 lutego 2010 r., II SAB/Wa 197/09.

Postanowienie WSA w Warszawie z dnia 29 listopada 2013 r., II SO/Wa 92/13.

Źródła internetowe

<https://bip.kprm.gov.pl/kpr/form/r83905103,Projekt-ustawy-o-jawnosci-zycia-publicznego.html>