

**Mariusz Bidziński<sup>1</sup>**

## **Konstytucyjne prawo dostępu do informacji publicznej**

Jednym z najważniejszych elementów warunkujących oraz immanentnie związanych z funkcjonowaniem współczesnych demokracji jest gwarancja powszechnego dostępu do informacji publicznej. Ustanowienie stosownych norm w systemie prawnym poszczególnych państw stanowi o możliwości świadomego oraz swobodnego udziału całego społeczeństwa, a nie wybranej jego części bądź tylko poszczególnych obywateli w życiu publicznym. Innymi słowy, zapewnienie możliwości pozyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej, a także osób pełniących funkcje określone publicznie wpływa bezpośrednio na poziom demokratyzmu w państwie<sup>2</sup>. Należy mieć świadomość, że rola poszczególnych członków społeczeństwa nie ogranicza się jedynie do aktów wyborczych bądź nie może być utożsamiana wyłącznie z obowiązkiem uiszczania na rzecz państwa danin. Wręcz odwrotnie, to dzięki ich aktywności oraz przekazywanych na rzecz ogółu daninom możliwe jest funkcjonowanie państwa jako całości, w tym niezbędnego aparatu administracyjnego, jak też możliwa jest działalność reprezentantów narodu (posłów, senatorów etc.). Bieżąca informacja o działalności organów administracji publicznej, organów centralnych, a także organów jednostek samorządu terytorialnego, w tym powoływanych przez nie podmiotów, pozwala na skuteczną kontrolę podejmowanych przez nie działań. Dzięki pozyskanym w ten sposób informacjom możliwe jest przeprowadzanie kontroli tych podmiotów na wielu płaszczyznach i to nie tylko przez inne uprawnione w tym zakresie organy, jak np. Najwyższą Izbę Kontroli czy też Regionalne Izby Obrachunkowe i sądy, ale także – a może przede wszystkim – przez

---

<sup>1</sup> Autor jest adiunktem w Katedrze Prawa Publicznego Instytutu Prawa Wydziału Prawa i Nauk Społecznych Szkoły Wyższej Psychologii Społecznej w Warszawie.

<sup>2</sup> W. Skrzydło, *Konstytucja RP. Komentarz*, Kraków 1998, s. 58 i n.

społeczeństwo. Przejawów takich działań jest wiele, począwszy od podejmowanej *ad hoc* aktywności poszczególnych obywateli lub grup obywateli, poprzez mniej lub bardziej zorganizowane podmioty, tj. stowarzyszenia, instytucje oraz organizacje pozarządowe<sup>3</sup>.

W Polsce, podstawy oraz ogólne zasady dostępu do informacji publicznej określone zostały w treści art. 61 Konstytucji RP. Zgodnie z treścią tego przepisu prawo to określone zostało w sposób szeroki, to znaczy obejmuje możliwość uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej, osób pełniących funkcje publiczne, organów samorządu gospodarczego i zawodowego oraz innych osób i jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim podmioty te wykonują zadania władzy publicznej bądź odpowiednio gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa<sup>4</sup>. Szczegółowe zasady i tryb udzielania informacji określony został w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej<sup>5</sup> oraz w szeregu aktów szczególnych. Obecnie tryb dostępu do informacji uregulowany został m.in. w:

- ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>6</sup>,
- ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym<sup>7</sup>,
- ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa<sup>8</sup>.

Nadto zasady dostępu do informacji określone zostały również w Regulaminie Sejmu i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej:

- uchwałą Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r.<sup>9</sup>,

---

<sup>3</sup> W Polsce obecnie działają liczne podmioty, których celami statutowymi jest obserwacja i analiza działań organów administracji publicznej, organów centralnych i innych podmiotów. W tym zakresie warto wskazać m.in. na Transparency International Polska, Fundację im. Stefana Batorego czy też Instytut Spraw Publicznych. Ciekawą inicjatywą jest także ustanowiona w 1999 r. Group of States Against Corruption z siedzibą w Strasburgu, stanowiąca ciało Rady Europy do walki z korupcją.

<sup>4</sup> A. Szymt, *W sprawie interpretacji art. 61 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.*, „Przegląd Sejmowy” 1999, nr 6, s. 68–70; zob. W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 61, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, red. L. Garlicki, Warszawa 2005, s. 5 oraz A. Bałaban, *W sprawie interpretacji art. 61 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.*, „Przegląd Sejmowy” 1999, nr 6, s. 63.

<sup>5</sup> Dz.U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.; dalej: u.o.d.i.p.

<sup>6</sup> Tj. Dz.U. Nr 142, poz. 1591 ze zm.; dalej: u.s.g.

<sup>7</sup> Tj. Dz.U. Nr 142, poz. 1592 ze zm.; dalej: u.s.p.

<sup>8</sup> Tj. Dz.U. Nr 142, poz. 1590 ze zm.; dalej: u.s.w.

<sup>9</sup> Tj. M.P. 2009 Nr 5, poz. 47.

- uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r.<sup>10</sup>

W myśl obowiązujących przepisów działalność poszczególnych organów jest jawna, zaś jakiegokolwiek ograniczenia w tym zakresie muszą wynikać z treści ustaw szczególnych, w tym m.in. ustawy z dnia 22 stycznia 1999 r. o ochronie informacji niejawnych<sup>11</sup>, ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa<sup>12</sup> i innych. W szczególności przepisy poszczególnych ustaw samorządowych wskazują na prawo obywateli do uzyskiwania informacji, dostęp do dokumentów związanych z wykonywanymi zadaniami publicznymi oraz możliwość wstępu na sesje rady gminy i posiedzenia komisji, przy czym szczegółowe zasady określone są każdorazowo w statutach organów. W tym miejscu warto wskazać, że Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 16 września 2002 r., orzekając o zgodności określonych norm prawnych z art. 61 ust. 4 Konstytucji RP, stwierdził, że „upoważnienie, o którym mowa w zaskarżonych przepisach ustaw odnosi się do uregulowania w statucie tylko techniczno-porządkowych zasad dostępu do dokumentów, dotyczących wykonywania zadań publicznych przez organy samorządowe i korzystania z tych dokumentów. Statuty jednostek samorządowych, które by wykraczały w swych unormowaniach poza tak rozumiane upoważnienie naruszałyby zarazem przepisy Konstytucji i odpowiednich ustaw”<sup>13</sup>. Podkreślenia wymaga fakt, że spójne z powyższym są także regulacje ujęte w treści Regulaminu Sejmu i Senatu RP. W myśl art. 172 Regulaminu Sejmu posiedzenia Sejmu są jawne, zaś te zapewniane są w drodze wcześniejszego informowania opinii publicznej o posiedzeniach, umożliwienie prasie, radiu i telewizji sporządzania sprawozdań z posiedzeń oraz umożliwienie publiczności obserwowania obrad z galerii w sali posiedzeń. Analogiczne rozwiązanie wprowadza art. 37 Regulaminu Senatu. Nadto marszałkowie obu izb zobligowani zostali do określenia szczegółowych zasad sposobu uzyskiwania informacji publicznej, w tym miejsca i czasu niezbędnego do jej uzyskiwania.

Katalog podmiotów zobligowanych do udostępnienia informacji publicznej określony został w treści art. 4 u.o.d.i.p. Zgodnie z nim obowiązek udostępniania informacji publicznej spoczywa na władzach publicznych oraz

<sup>10</sup> Tj. M.P. 2002 Nr 54, poz. 741 ze zm.

<sup>11</sup> Tj. Dz.U. 2005 Nr 196, poz. 1631 ze zm.

<sup>12</sup> Tj. Dz.U. 2005 Nr 8, poz. 60 ze zm.

<sup>13</sup> Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 września 2002 r., K 38/01, OTK-A 2002/5/59.

innych podmiotach wykonujących zadania publiczne, w tym m.in. organach władzy publicznej, organach samorządów gospodarczych i zawodowych, podmiotach reprezentujących Skarb Państwa, podmiotach reprezentujących państwowe osoby prawne albo osoby prawne samorządu terytorialnego oraz podmiotach reprezentujących inne osoby lub jednostki organizacyjne, które wykonują zadania publiczne lub dysponują majątkiem publicznym. Warto w tym miejscu podkreślić, że w doktrynie podkreśla się niefortunność użytego przez ustawodawcę pojęcia „władze publiczne” oraz „organy władzy publicznej”<sup>14</sup>. Jak trafnie podniósł M. Kłaczyński, „redakcja tego przepisu wskazuje, że zakres pojęcia „władze publiczne” jest szerszy od „organów władzy publicznej”. W szczególności przyjęcie wniosku, że ustawodawca posługuje się w tym samym akcie prawnym, a nawet w jednym przepisie, dwoma różnymi nazwami na oznaczenie tego samego zbioru desygnatów wydaje się nie do pogodzenia z zasadą racjonalnego prawodawcy”<sup>15</sup>. Niemniej jednak mając na względzie postanowienia Konstytucji RP, jak i dotychczasowe orzecznictwo sądów administracyjnych, uprawnionym jest twierdzenie, że podmiotami zobligowanymi do udostępniania informacji w myśl art. 4 ust. 1 u.o.d.i.p. są m.in. Sejm, Senat, prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, Rada Ministrów, sądy i trybunały, Najwyższa Izba Kontroli, rzecznik praw obywatelskich oraz Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji. Co więcej, analiza obowiązującego orzecznictwa pozwala nakreślić znacznie szerszy krąg podmiotów obowiązanych do udostępniania informacji publicznych<sup>16</sup>. W tym kontekście podmiotami zobligowanymi do stosowania postanowień ustawy są m.in.: szkoły publiczne<sup>17</sup>; nadleśniczy oraz dyrektor Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w zakresie swojego działania zgodnie z art. 34 pkt 1, art. 34 pkt 4 oraz art. 35 ust 1 z dnia 28 września 1991 r. ustawy o lasach<sup>18</sup>; dyrektor przedszkola niepublicznego, o ile dysponuje majątkiem publicz-

<sup>14</sup> M. Jaśkowska, *Dostęp do informacji publicznych w świetle orzecznictwa NSA*, Toruń 2002, s. 28–29; S. Czarnow, *Prawo do informacji publicznej w Polsce a wymogi prawa europejskiego*, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 4, s. 23.

<sup>15</sup> M. Kłaczyński, *Komentarz do art. 4 ustawy o dostępie do informacji publicznej*, [w:] M. Kłaczyński, S. Szuster, *Komentarz do ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej* LEX/el., 2003.

<sup>16</sup> G. Sibiga, *Dostęp do informacji publicznej a prawa do prywatności jednostki i ochrony jej danych osobowych*, „Samorząd Terytorialny” 2003, nr 11, s. 5.

<sup>17</sup> Zob. wyrok NSA z dnia 22 lutego 2012 r., sygn. akt I OSK 2291/11, LEX nr 1122884.

<sup>18</sup> Zob. wyrok WSA w Krakowie z dnia 7 września 2011 r., sygn. akt II SAB/Kr 77/11, LEX nr 899093.

nym<sup>19</sup>; Minister Finansów<sup>20</sup>; Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości<sup>21</sup>; kurator oświaty zobowiązany jest do udostępniania posiadanych informacji w zakresie wykonywania zadań administracji zespolonej w województwie<sup>22</sup>; prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej, będąc centralnym organem administracji rządowej oraz organem regulacyjnym w dziedzinie rynku usług telekomunikacyjnych i pocztowych<sup>23</sup>; rzecznik praw obywatelskich<sup>24</sup>; straż miejska<sup>25</sup>; generalny inspektor kontroli skarbowej<sup>26</sup>; dyrektor Samodzielnego Publicznego Zespołu Zakładów Opieki Zdrowotnej<sup>27</sup>; stowarzyszenia, pod warunkiem, iż realizują cele i zadania o charakterze publicznym, co wynikać musi ze statutu stowarzyszenia<sup>28</sup>; Krajowa Komisja Nadzoru Krajowej Izby Biegłych Rewidentów<sup>29</sup>.

Co więcej, podmiotami obowiązany do udostępniania informacji publicznej są także 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, oraz partie polityczne (art. 4 ust. 2 u.o.d.i.p.). Warto także zwrócić uwagę na to, że obowiązek udostępniania informacji publicznych powstaje niezależnie od stosunków łączących wnioskodawcę z adresatem wniosku. Obowiązek udostępniania informacji aktualizuje się bowiem w sytu-

<sup>19</sup> Zob. postanowienie WSA w Krakowie z dnia 16 listopada 2011 r., sygn. akt II So/Kr 11/11, LEX nr 1101347.

<sup>20</sup> Zob. wyrok WSA w Warszawie, z dnia 16 stycznia 2004 r., sygn. akt II SAB 364/03, LEX nr 162285.

<sup>21</sup> Zob. wyrok NSA z dnia 9 czerwca 2011 r., sygn. akt I OSK 431/11, LEX nr 990250.

<sup>22</sup> Zob. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 1 marca 2011 r., sygn. akt IV SAB/Gl 70/10, LEX nr 1101374.

<sup>23</sup> Zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 5 listopada 2011 r., sygn. akt II SAB/Wa 225/10, LEX nr 756207.

<sup>24</sup> Zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 14 grudnia 2007 r., sygn. akt II SA/Wa 1642/07, LEX nr 423807.

<sup>25</sup> Zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 kwietnia 2010 r., sygn. akt II SAB/Wa 29/10, LEX nr 620016.

<sup>26</sup> Zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 22 stycznia 2010 r., sygn. akt II SAB/Wa 113/09, LEX nr 600236.

<sup>27</sup> Zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 9 września 2010 r., sygn. akt II SAB/Wa 188/10, LEX nr 756190.

<sup>28</sup> Zob. wyrok NSA z dnia 12 września 2003 r., sygn. akt II SAB 91/03, Wspólnota 2003/20/54.

<sup>29</sup> Por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 14 czerwca 2006 r., sygn. akt II SAB/Wa 192/05, LEX nr 219351.

acji wystąpienia pozytywnych przesłanek zastosowania przepisów ustawy i jednoczesnym braku podstaw do odstąpienia od udostępnienia informacji. Zgodnie z art. 5 u.o.d.i.p. prawo do informacji podlega ograniczeniu na zasadach określonych w ustawie z dnia 22 stycznia 1999 r. o ochronie informacji niejawnych<sup>30</sup>. Oznacza to, że udostępnienie informacji przy braku choćby jednej z przesłanek jest zakazane. Zgodnie z orzecznictwem sądów administracyjnych posiadanie jedynie uprawnień do dostępu do informacji niejawnej nie jest wystarczające, jeżeli żądanie dostępu do danej informacji nie jest związane z wykonywaniem pracy lub pełnieniem służby na zajmowanym stanowisku<sup>31</sup>.

W tym miejscu należy podkreślić, że szczególną ochroną objęte zostały informacje dotyczące podmiotów indywidualnych w zakresie, w jakim dotyczą ich prywatności bądź tajemnicy przedsiębiorstwa. Ustawa, w ślad za regulacją art. 47 Konstytucji, który stanowi, że „każdy ma prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu osobistym”, chroni prawo do prywatności. W efekcie „prawo określone w art. 47 zabrania ingerencji państwa w ustalony prawnie zakres życia człowieka, zaś w przypadku naruszenia tej sfery nakazuje państwu zapewnić ochronę. Z użytej stylistyki wynika, iż prawo to dotyczy wszystkich osób przebywających w Polsce, niezależnie od posiadanego obywatelstwa”<sup>32</sup>. Powyższa regulacja wyznacza zatem granicę dozwolonych działań państwa oraz jest instrumentem chroniącym wrażliwe i poufne informacje związane z konkretnym podmiotem. Brak tej regulacji skutkowałby możliwością nieskrępowanego pozyskiwania różnego rodzaju danych, w tym danych wrażliwych. Konkretyzacja wyrażonej w art. 5 ust. 2 u.o.d.i.p. zasady ochrony prywatności skonkretyzowana została m.in. w:

- art. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych<sup>33</sup>. Zgodnie z tym przepisem każdy ma prawo do ochrony dotyczących go danych osobowych. Podkreślił to warszawski WSA w wyroku z dnia 13 czerwca 2006 r., wskazując, że „ustawa o ochronie danych osobowych w sytuacji, gdy w treści informacji publicznej za-

<sup>30</sup> Tj. Dz.U. 2005 Nr 196, poz. 1631 ze zm.

<sup>31</sup> Zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 14 sierpnia 2007 r., sygn. akt II SA/Wa 280/07, LEX nr 368239.

<sup>32</sup> Zob. W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Kraków 2000, s. 57.

<sup>33</sup> Tj. Dz.U. 2002 Nr 101, poz. 926 ze zm.

warte są dane osobowe jest *lex specialis* w stosunku do ustawy o dostępie do informacji publicznej (...) zawarte w art. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej sformułowanie „nie naruszają” należy rozumieć, że przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej nie mogą naruszać i winny uwzględniać ograniczenia przetwarzania danych wynikające z *lex specialis* – u.o.d.o.”<sup>34</sup>;

- ustawie z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji<sup>35</sup>. W myśl tej ustawy ochronie podlegają informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa w zakresie, w jakim ich ujawnienie mogłoby zagrażać lub naruszać interes indywidualnego przedsiębiorcy.

Ograniczenie prawa do informacji musi być formułowane w zgodzie z treścią art. 31 ust. 3 oraz art. 61 ust. 3 Konstytucji. Zgodnie z art. 31 konstytucji ograniczenia mogą być ustanawiane wyłącznie w drodze ustawowej i jedynie wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Wprowadzone w tym trybie ograniczenia nie mogą naruszać istoty wolności i praw<sup>36</sup>. Powyższe oznacza, że wprowadzanie jakichkolwiek ograniczeń w zakresie dostępu do pozyskiwania informacji musi mieć charakter wyjątkowy oraz znajdować stosowne uzasadnienie. Jak trafnie podkreślił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 27 czerwca 2008 r., „obywatelskie prawo dostępu do informacji (...) nie ma charakteru absolutnego i może zostać ograniczone przez ustawę ze względu na konieczność zapewnienia bezpieczeństwa państwa. Wszelkie ograniczenia stanowią jednak wyjątki, które wymagają uzasadnienia na gruncie obowiązującej Konstytucji i muszą się mieścić w granicach ingerencji władzy publicznej w sferę praw konstytucyjnych, wyznaczonych przez art. 31 ust. 3 Konstytucji. Prawo do informacji może ponadto niejednokrotnie stać w kolizji z prawem do prywatności oraz autonomią informacyjną, zagwaran-

<sup>34</sup> Zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 13 czerwca 2006 r., sygn. akt II SA/Wa 2016 oraz wyrok WSA w Warszawie z dnia 20 kwietnia 2006 r., sygn. akt II SA/Wa 2227/05.

<sup>35</sup> Tj. Dz.U. 2003 Nr 153, poz. 1503 ze zm.

<sup>36</sup> Zob. orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 kwietnia 1995 r., sygn. akt K. 11/94, OTK w 1995 r., cz. I, poz. 12 oraz orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 maja 1997 r., sygn. akt K 26/96, OTK ZU nr 2/1997, poz. 19; por. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2007, s. 98–99.

towanymi w art. 47 Konstytucji<sup>37</sup>. W myśl art. 61 ust. 3 Konstytucji, ograniczenie prawa do pozyskiwania informacji może nastąpić wyłącznie ze względu na określoną w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych. Przesłankę stanowić może także ochrona porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa<sup>38</sup>. Warto podkreślić, że ograniczenie prawa dostępu do informacji musi być traktowane jako wyjątek od ogólnej zasady. Jak trafnie podkreśla się w orzecznictwie, prawo do informacji jest w świetle art. 61 Konstytucji RP publicznym prawem obywatela. Wyjątki muszą być zatem interpretowane w sposób ścisły, zaś prezentowanie odmiennego poglądu pozostaje w sprzeczności z konstytucyjnymi gwarancjami wolności i praw obywatela<sup>39</sup>. Innymi słowy, podmiot zobowiązany do udostępniania informacji może odmówić udostępnienia informacji wyłącznie w ustawowo określonych sytuacjach<sup>40</sup>. W tym miejscu należy jednakże wskazać, iż konstytucyjne prawo dostępu do informacji publicznej doznaje wyraźnych ograniczeń zgodnie z regulacjami wyrażonymi m.in. w: art. 3 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych<sup>41</sup>; art. 6 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. Prawo o adwokaturze<sup>42</sup>; art. 14 i 20 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji<sup>43</sup>; art. 15 i 18 ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. Prawo o notariacie<sup>44</sup>; art. 15 i 16 ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. Prawo prasowe<sup>45</sup>; art. 56, 59, 67 i 91 ustawy z dnia 7 maja 2009 r. o biegłych rewidentach i ich samorządzie, podmiotach uprawnionych do badania sprawozdań finansowych oraz o nadzorze publicznym<sup>46</sup>; art. 40 ustawy z dnia 5 grudnia

<sup>37</sup> Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 czerwca 2008 r., sygn. akt K 51/07, OTK-A z 2008 r., nr 5, s. 87 (Dz.U. Nr 122, poz. 797); por. S. Mamot, *Przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej w praktyce prokuratorskiej*, „Prokuratura i Prawo” 2008, nr 10, s. 100.

<sup>38</sup> Zob. P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 84; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 września 2002 r. sygn. akt K. 38/01 (Dz.U. Nr 156, poz. 1306).

<sup>39</sup> Por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 listopada 2008 r., sygn. akt II SA/Wa 1177/08, LEX nr 521932.

<sup>40</sup> Por. wyrok NSA z dnia 7 marca 2003 r., sygn. akt II SA 3572/02, LEX nr 144641 oraz wyrok WSA w Warszawie z dnia 22 sierpnia 2006 r., sygn. akt II SAB/Wa 193/05.

<sup>41</sup> Tj. Dz.U. 2002 Nr 123, poz. 1059 ze zm.

<sup>42</sup> Tj. Dz.U. 2009 Nr 146, poz. 1188 ze zm.

<sup>43</sup> Tj. Dz.U. 2006 Nr 167, poz. 1191 ze zm.

<sup>44</sup> Tj. Dz.U. 2008 Nr 189, poz. 1158 ze zm.

<sup>45</sup> Dz.U. Nr 5, poz. 24 ze zm.

<sup>46</sup> Dz.U. Nr 77, poz. 649.

1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentystry<sup>47</sup>; art. 2 ust. 9 w zw. z art. 10 ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej<sup>48</sup>; art. 293 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa<sup>49</sup>.

Katalog informacji oraz danych, które podlegają udostępnieniu w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej, określony został w bardzo szerokim zakresie w art. 6 u.o.d.i.p.<sup>50</sup> Warto jednakże wskazać, iż przepis ten zawiera otwarty zbiór kategorii informacji, na co wskazuje użycie przez ustawodawcę zwrotu „w szczególności”<sup>51</sup>. Zgodnie z treścią przepisów przesłanką kwalifikującą konkretną informację do kategorii informacji publicznej jest spełnianie przez nią kryterium przedmiotowego. Decydującym jest treść i charakter konkretnej informacji, nie zaś podmiot, który znajduje się w jej posiadaniu. Oznacza to, że celem żądania może być uzyskanie informacji dotyczącej zaistniałych faktów, to jest takich, które wystąpiły i miały bądź mają wpływ na sferę publiczną<sup>52</sup>. Po drugie, żądanie może dotyczyć informacji o zamierzeniach organów władzy ustawodawczej i wykonawczej w polityce wewnętrznej i zagranicznej, ale również o zakresie realizacji, sposobie wykonywania oraz skutkach realizacji programów z obszaru realizacji zadań publicznych. Jak słusznie podkreślił NSA, formułowane przez uprawnionego pytanie nie może dotyczyć przyszłych działań organów w sprawach indywidualnych<sup>53</sup>.

Analizując zakres przedmiotowy informacji podlegających udostępnieniu, należy wskazać, iż podzielone one zostały na pięć odrębnych kategorii. Udostępniania informacja może dotyczyć szeroko rozumianego administrowania państwem, jak również zagadnień bezpośrednio lub pośrednio związanych z finansami i stanem majątku państwa. Jedną z kategorii stanowią informa-

<sup>47</sup> Tj. Dz.U. Nr 136, poz. 857 ze zm.

<sup>48</sup> Dz.U. Nr 88, poz. 439 ze zm.

<sup>49</sup> Tj. Dz.U. Nr 8, poz. 60 ze zm.

<sup>50</sup> J. Starościak, *Swobodne uznanie władz administracyjnych*, Warszawa 1948, s. 45–48; J. Starościak, *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 1957, s. 180–192.

<sup>51</sup> Por. wyrok NSA z dnia 5 grudnia 2002 r., sygn. akt II SA/Wr 1600/02, niepublikowany oraz wyrok NSA z dnia 13 października 2003 r., sygn. akt II SA/Ka 1706/03, niepublikowany.

<sup>52</sup> Zob. M. Jaśkowska, *Dostęp do informacji publicznych w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Toruń 2002, s. 26.

<sup>53</sup> Zob. wyrok NSA z dnia 20 czerwca 2002 r., sygn. akt II SAB 70-71/02, Wokanda 2002, nr 11, s. 31; wyrok WSA w Opolu z dnia 13 stycznia 2005 r., sygn. akt II SAB/Op 14/04, niepubl.; wyrok WSA w Krakowie z dnia 4 kwietnia 2006 r., sygn. akt II SAB/Kr 80/05, niepubl.

cje o polityce wewnętrznej i zagranicznej państwa. Uprawnionymi i jednocześnie zobowiązanymi do udzielania informacji są w myśl art. 146 ust. 1 w zw. z art. 133 ust. 3 Konstytucji RP prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, prezes Rady Ministrów, jak również odpowiedni ministrowie. Granicę publicznego charakteru informacji wyznaczać powinien charakter, w jakim określony podmiot uczestniczył w danym wydarzeniu. Innymi słowy, uczestnictwo o charakterze prywatnym bądź jako podmiot prywatny, to jest bez związku ze sprawowaną funkcją, nie powinno podlegać regulacji art. 6 ustawy. Stanowisko takie potwierdził *de facto* WSA, który podkreślił, że „informacją publiczną będzie każda wiadomość wytworzona lub odnoszona do władz publicznych, a także wytworzona lub odnoszona do innych podmiotów wykonujących funkcje publiczne, ale wyłącznie w zakresie wykonywania przez nie zadań władzy publicznej”<sup>54</sup>. Informację publiczną stanowi więc „treść wszelkiego rodzaju dokumentów odnoszących się do organu władzy publicznej, związanych z nim bądź w jakikolwiek sposób dotyczących go. Są nią zarówno treści dokumentów bezpośrednio przez organ wytworzonych, jak i te, których używa się przy realizacji przewidzianych prawem zadań (także te, które tylko w części go dotyczą), nawet gdy nie pochodzą wprost od niego”<sup>55</sup>. Inną kategorię informacji, które podlegają udostępnieniu stanowią dane o projektowaniu aktów normatywnych. Oznacza ono, że udostępnieniu podlegają informacje o aktach mających charakter normatywny, które znajdują się dopiero w fazie przygotowawczej. Spektrum udzielanej informacji obejmować powinno wszelkie dane dotyczące projektowanego aktu normatywnego, w tym przedmiotu regulacji, podmiotów uczestniczących i odpowiedzialnych za jego tworzenie, ewentualnego czasu niezbędnego do zakończenia czynności. Szczegółowe zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, a więc tych, które przybrały już swój ostateczny kształt, uregulowany został w ustawie z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych<sup>56</sup>. Kolejną kategorię informacji podlegających udo-

<sup>54</sup> Zob. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 19 grudnia 2007 r., sygn. akt IV SA/Po 652/07, LEX nr 460751.

<sup>55</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 lipca 2008 r., sygn. akt II SA/Wa 721/08, LEX nr 423325; por. M. Jabłoński, K. Wygoda, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2002, s. 144; I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz praktyczny*, Warszawa 2008, s. 56.

<sup>56</sup> Zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 listopada 2004 r., sygn. akt II SAB/Wa 166/04, LEX nr 164699.

stąpieniu stanowią informacje o programach dotyczących realizacji zadań publicznych. W szczególności udostępnieniu podlegają dane o ich wykonywaniu oraz skutkach wynikających z ich realizacji. Niemniej jednak, aby dane takie były dostępne, niezbędną jest, aby programy te były sformalizowane w dacie składania zapytania, a nie jedynie stanowiły nieskonkretyzowany projekt<sup>57</sup>. Nadto udostępnieniu podlegają także informacje o statusie prawnym lub formie prawnej podmiotów określonych w art. 4 ust. 1 u.o.d.i.p. oraz informacje na temat organizacji tych podmiotów<sup>58</sup>. Na koniec należy wskazać, że każdy zainteresowany podmiot uprawniony jest uzyskać informację o przedmiocie działalności zobowiązanego oraz jego kompetencjach. Informacje te pozwalają określić właściwość rzeczową danej jednostki, a co za tym idzie – zapewnić prawidłowy kontakt organu z obywatelem. Zakres działalności poszczególnych organów określony jest w aktach normatywnych dotyczących danego podmiotu, w statutach bądź w regulaminach. W tym miejscu warto wskazać, że w myśl wyroku z dnia 15 listopada 2004 r. imię i nazwisko oraz stanowisko służbowe osoby pełniącej funkcję publiczną podlega ujawnieniu w trybie przepisów u.o.d.i.p.<sup>59</sup> Na koniec warto podnieść, że przegląd orzecznictwa wskazuje na bardzo szerokie spektrum danych, którym przypisać można status informacji publicznej:

- „zatwierdzona dokumentacja techniczna ujęcia wody, mieści się w kategorii, o której stanowi art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a ustawy (...)”<sup>60</sup>,
- status danych określonych w art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a u.d.i.p. ma także treść orzeczenia sądowego<sup>61</sup>,

---

<sup>57</sup> Zob. wyrok NSA z dnia 20 czerwca 2002 r., II SAB 70-71/02, Wokanda 2002, nr 11, s. 31 oraz wyrok NSA z dnia 20 czerwca 2002 r., II SAB 56-57/02, Lex Polonica; wyrok WSA w Opolu z dnia 13 stycznia 2005 r., II SAB/Op 14/04, niepubl.; wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 września 2005 r., II SAB/Wa 111/05, niepubl.; wyrok WSA w Krakowie z dnia 4 kwietnia 2006 r., II SAB/Kr 80/05, niepubl.; I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, *Dostęp do informacji publicznej. Orzecznictwo sądów administracyjnych*, Warszawa 2007, s. 87.

<sup>58</sup> M. Bednarczyk, *Obowiązek bezwnioskowego udostępniania informacji publicznej*, Warszawa 2008, s. 278; zob. R. Raszewska-Skałecka, *Statut i regulamin zakładu w polskim prawie administracyjnym – wybrane zagadnienia*, Wrocław 2005, s. 196.

<sup>59</sup> Zob. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 15 listopada 2004 r., sygn. akt IV SA/Gl 664/04, niepubl.

<sup>60</sup> Zob. wyrok NSA z dnia 4 kwietnia 2006 r., sygn. akt I OSK 736/05, LEX nr 209117.

<sup>61</sup> Zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 25 maja 2004 r., sygn. akt II SAB/Wa 58/04, LEX 158991.

- status danych ma korespondencja międzyresortowa pomiędzy ministrami, przy czym udostępnianiu podlega wyłącznie treść i postać dokumentów urzędowych<sup>62</sup>,
- w licznych wyrokach podkreślono, że informacją publiczną jest treść dokumentów, wystąpień, opinii i ocen dokonywanych przez podmioty zobowiązane do jej udostępnienia, bez względu na to, do kogo są one kierowane, kto je wytworzył oraz jakiej sprawy dotyczą<sup>63</sup>.

Samo udostępnianie informacji publicznej następuje w jednym z trzech trybów wskazanych w ustawie. Podstawowym źródłem informacji jest urzędowy publikator teleinformatyczny – Biuletyn Informacji Publicznej. Przyjęcie tej formy publikacji informacji maksymalizuje krąg podmiotów mogących się z nią zapoznać. Jej uzyskanie jest łatwe, wygodne, zaś z uwagi na systematyczną aktualizację witryn internetowych pozwala na pozyskanie aktualnych danych. Dodatkowym atutem tego rozwiązania jest swobodny dostęp do umieszczonych informacji, a co za tym idzie – brak konieczności składania indywidualnego wniosku. Co ważne, korzystanie z informacji udostępnionych w trybie określonym w art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy nie podlega jakiegokolwiek opłacie<sup>64</sup>. W przypadku jego braku udostępnienia informacji w trybie BIP<sup>65</sup>, po stronie osób zainteresowanych aktualizuje się uprawnienie do złożenia wniosku o udostępnienie informacji<sup>66</sup>. Warto jednakże podkreślić, że w tym trybie udostępnieniu podlegają informacje, które mogą być w nim przekazane. Zastrzeżenie to rozumieć należy jako niemożność związaną nie z „niejawnością lub poufnością określonych informacji, lecz ewentualną koniecznością ich przetworzenia (...). Innymi słowy na niezwłoczne

---

<sup>62</sup> Zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 stycznia 2004 r., sygn. akt II SAB 364/03, LEX nr 162285

<sup>63</sup> Zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 lipca 2008 r., sygn. akt II SA/Wa 721/08, LEX nr 423325; wyrok WSA w Warszawie z dnia 14 czerwca 2006 r., sygn. akt II SAB/Wa 192/05, LEX nr 219351.

<sup>64</sup> G. Sibiga, *Prawne formy działania podmiotów udostępniających informację publiczną na żądanie indywidualne*, „Przeгляд Prawa Publicznego” 2007, nr 3/12; zob. A. Knopkiewicz, *Tryby udostępniania informacji publicznej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2004, z. 4, s. 97.

<sup>65</sup> M. Kłaczyński, S. Szuster, *Komentarz do art. 7 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. 01.112.1198)*, LEX/el. 2003.

<sup>66</sup> Zob. postanowienie WSA w Łodzi z dnia 16 października 2008 r., II SAB/Łd 40/08, LEX nr 504540; postanowienie WSA w Warszawie z dnia 15 czerwca 2005 r., II SA/Wa 408/05, Lex Polonica.

udostępnienie informacji wpływać mogą warunki techniczne występujące u zobowiązanego podmiotu<sup>67</sup>. Warto podkreślić, iż w myśl wyroku z dnia 1 grudnia 2005 r. ten sposób dostępu do informacji publicznej uznawany jest za podstawowy, zaś jego wykorzystanie wyłącza obowiązek ponownego udostępnienia informacji na wniosek zainteresowanego podmiotu<sup>68</sup>.

Trzecim z kolei sposobem udostępniania informacji jest wyłożenie lub wywieszenie w miejscach ogólnie dostępnych bądź też przez zainstalowane w tych miejscach urządzeń umożliwiających zapoznanie się z informacją<sup>69</sup>. Wykorzystanie tej formy nie pozostaje w związku z poprzednio wskazanymi sposobami udostępniania informacji i jest zależne od swobodnego uznania podmiotu będącego w posiadaniu informacji publicznych.

Inną formą udostępniania informacji jest prawo wstępu na posiedzenia organów i udostępnianie materiałów, w tym audiowizualnych i teleinformatycznych, dokumentujących te posiedzenia. Warto podkreślić, że efektywna realizacja tego sposobu dostępu do informacji, z uwagi na potencjalną liczbę zainteresowanych podmiotów, skutkuje koniecznością precyzyjnego określenia w aktach wewnętrznych poszczególnych organów zasad wstępu na posiedzenia. Zgodnie z art. 61 Konstytucji obywatelom przysługuje prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej, osób pełniących funkcje publiczne, 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.

Na koniec należy podkreślić, że prawo dostępu do informacji publicznej zagwarantowane zostało m.in. poprzez prawo wniesienia w trybie art. 21 w zw. z art. 16 i 17 u.o.d.i.p. skargi na rozstrzygnięcia zobowiązanych organów bądź poprzez skierowanie w oparciu o dyspozycję art. 22 ustawy po-

<sup>67</sup> Por. J. Piechocki, *Jawne nie dla wszystkich*, „Rzeczpospolita” 2004, nr 8/24.

<sup>68</sup> Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 1 grudnia 2005 r., sygn. akt II SA/Gd 436/05, ONSA i WSA 2006, nr 6, poz. 161; por. wyrok NSA z dnia 20 listopada 2003 r., sygn. akt II SAB 372/03, „Wokanda” 2004, nr 5, s. 33; por. I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska *Dostęp do informacji publicznej. Orzecnictwo sądów administracyjnych*. Warszawa 2007 s. 107 oraz I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska w *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz praktyczny* Warszawa 2008, s. 38–39.

<sup>69</sup> T. R. Aleksandrowicz, *Komentarz do ustawy o dostępie informacji publicznej*, Warszawa 2002, s. 145; M. Bidziński, *Komentarz do art. 7u.o.d.i.p.*, [w:] M. Bidziński, M. Chmaj, P. Szustakiewicz, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 112 i n.

wództwa do sądu powszechnego o udostępnienie informacji. Pierwszy ze środków przysługuje podmiotom, którym odmówiono dostępu do informacji. W tym zakresie uprawniony jest on w myśl art. 17 ust. 2 ustawy do wystąpienia z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy. Co ważne, w ocenie NSA przedmiotowy tryb może być wykorzystywany nie tylko w przypadku skarg na decyzje wydane przez podmioty niebędące organami władzy publicznej posiadające informację publiczną, ale również na ich bezczynność<sup>70</sup>. Z kolei z powództwem do sądu powszechnego o udostępnienie informacji wystąpić może podmiot, któremu odmówiono prawa dostępu do informacji publicznej ze względu na wyłączenie jej jawności z powołaniem się na ochronę danych osobowych, prawo do prywatności oraz tajemnicę inną niż państwowa, służbowa, skarbowa lub statystyczna. Sądem właściwym do orzekania w tych sprawach jest sąd rejonowy właściwy ze względu na siedzibę podmiotu, który odmówił udostępnienia informacji publicznej<sup>71</sup>. Co ważne, przepis ten ma charakter bezwzględnie obowiązujący, a więc „podmiot, który żąda udostępnienia informacji publicznej poprzez wniesienie skargi do sądu administracyjnego nie może decydować o tym, w jakim trybie mają być dochodzone jego prawa. Ani przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej, jak też Konstytucja RP nie dopuszczają dualizmu w zakresie przysługujących środków prawnych. Droga, bowiem sądowno-administracyjna i cywilna wykluczają się nawzajem”<sup>72</sup>.

Reasumując, należy wskazać, że prawo do informacji może być realizowane w różnych formach. Część z tych form określona została bezpośrednio w Konstytucji RP, inne natomiast w poszczególnych aktach normatywnych,

<sup>70</sup> Wyrok NSA z dnia 16 marca 2008 r., sygn. akt I OSK 1261/08, CBOSA.

<sup>71</sup> Zgodnie z orzecznictwem sądów administracyjnych jednostkami uprawnionymi do wydawania decyzji administracyjnych w przedmiocie odmowy udostępnienia informacji publicznej lub umorzenia postępowania są m.in. dyrektor Wodociągowo-Kanalizacyjnego Gospodarstwa Pomocniczego przy Urzędzie Miasta (wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 maja 2007 sygn. akt II SA/Wa 875/06), dyrektor Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych (wyrok WSA w Gliwicach z dnia 5 grudnia 2006 sygn. akt IV SA/Gl 1094/06), rektor państwowej szkoły wyższej (wyrok NSA z dnia 24 maja 2006 r. sygn. akt IOSK 601/05), dyrektor oddziału PZU (postanowienie WSA w Szczecinie z dnia 28 listopada 2007 r. sygn. akt II SAB/Sz 26/07, CBOSA); zob. szerzej M. Bidziński, *Komentarz do art. 17u.o.d.i.p.*, [w:] M. Bidziński, M. Chmaj, P. Szustakiewicz, *Ustawa o dostępie do informacji...*, s. 168 i n.

<sup>72</sup> Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 23 czerwca 2009, sygn. akt IV SAB/Po 34/09, LEX nr 506751; por. (I. Maciejuk, *Dostęp do informacji publicznej zawierającej dane osobowe*, ZN SA nr 2(23)/2009 s. 76.

które nie tylko uszczegóławiają stosowne procedury, ale także nakreślają spektrum podmiotów zobowiązanych do przekazywania oraz uprawnionych do żądania informacji. Jak podkreślono wyżej, prawo do informacji zostało zakreślone w polskim systemie prawnym niezwykle szeroko. Liczne katalogi podmiotów oraz praktycznie nieograniczone spektrum przedmiotowe tworzą niezwykle skomplikowany, ale zarazem liberalny system jednostek o często nieprecyzyjnych prawa i obowiązkach. Dlatego też szczególną rolę w konstytucyjnym prawie dostępu do informacji przyznać należy sądom. Te w toku rozpatrywanych spraw i w wyniku przeprowadzanych analiz prawnych nakreślają coraz to bardziej skonkretyzowane obszary oddziaływania ustawy, choć ostateczny kształt i jej zasięg wciąż podlega niezwykle dynamicznej ewolucji.

### **Summary**

#### **Constitutional Right to Access Public Information**

One of the key elements determining modern democracies and interchangeably bound with their functioning is the guaranteed access to public information. This right might be pursued in various ways, often differently in identical factual and legal states of affairs. Therefore, it is indispensable to expressly determine the spectrum of units that are obliged to make certain data available, as well as indicate the exact scope of information that shall be available. The enforcement of precise provisions concerning the access to information is essential as it allows the implementation of a constitutional principle of a democratic state founded on the rule of law, as well as evokes the consciousness raising and civic attitude in society.

