

*Kamil Miśtał\**

## REGLAMENTACJA DOSTĘPU DO INFORMACJI PUBLICZNEJ – ASPEKT PROCEDURALNY

### 1. WPROWADZENIE

Prawo dostępu do informacji publicznej stanowi istotny element demokratycznego państwa prawnego. Aby móc właściwie przyrzeć się procesowemu obszarowi reglamentacji dostępu do informacji publicznej, należy rozpocząć od wyjaśnienia pojęcia *informacja publiczna*. Definicję legalną odnaleźć można w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej<sup>1</sup>. Już w pierwszym artykule powoływanej ustawy czytamy, iż informacja publiczna to informacja o sprawach publicznych. Rozwinięcie tego lakonicznego stwierdzenia znalazło swoje odzwierciedlenie w orzecznictwie. NSA w wyroku z dnia 25 marca 2003 r. (sygn. II SA4059/02) stwierdził, że informacją publiczną będzie „każda wiadomość wytworzona lub odnoszona do władz publicznych, a także wytworzona lub odnoszona do innych podmiotów wykonujących funkcje publiczne w zakresie wykonywania przez nie zadań władzy publicznej i gospodarowania mieniem komunalnym lub mieniem Skarbu Państwa”<sup>2</sup>. W literaturze podaje się, że informacją publiczną w znaczeniu wąskim jest treść dokumentu urzędowego organów władzy publicznej; natomiast w szerszym znaczeniu to możliwość żądania nie tylko treści dokumentu urzędowego, ale także przetworzenia informacji z kilku takich dokumentów, usystematyzowania ich i zebrania w formie papierowej, jak również w innej utrwałonej formie (np. dźwięk lub obraz)<sup>3</sup>. Ustawa nie reguluje udostępniania informacji nie będących informacjami publicznymi<sup>4</sup>. Art. 6 u.d.i.p. zawiera bardzo szeroki katalog informacji, które mogą być udostępniane. Nie są one wyliczone enumeratywnie, gdyż ustowo-

---

\* Mgr, Katedra Postępowania Administracyjnego Porównawczego, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego.

<sup>1</sup> Dz.U. Nr 112, poz. 1198, ze zm. – dalej używam skrótu u.d.i.p.

<sup>2</sup> *LEX* nr 78063.

<sup>3</sup> M. Jabłoński, K. Wygoda, *Dostęp do informacji i jego granice*, Warszawa 2002, s. 110-111.

<sup>4</sup> A. Korzeniowska-Polak, *Zasada jawności wewnętrznej postępowania administracyjnego*, [w:] *Prawna działalność instytucji społeczeństwa obywatelskiego.*, red. J. Blicharz, J.Boć, Wrocław 2009, s. 554.

dawca, posługując się zwrotem *w szczególności*, pozostawił ów katalog otwarty. W literaturze podkreśla się, że możliwe jest rozszerzanie tego katalogu poprzez udostępnianie innych informacji, które w świetle u.d.i.p. będą wchodziły w zakres pojęciowy terminu *informacja publiczna*<sup>5</sup>.

## 2. UMORZENIE POSTĘPOWANIA W SPRAWIE DOSTĘPU DO INFORMACJI PUBLICZNEJ

Po dokonaniu analizy przedmiotu dostępu do informacji publicznej jawi się problem ograniczenia tego dostępu. Należy tutaj wspomnieć, że obwarowany on jest szeregiem uwarunkowań prawnych o charakterze procesowym. Chodzi niewątpliwie o przypadki umorzenia postępowania w przedmiocie dostępu do informacji publicznej, a także jego odmowy. W art. 14 ust. 2 u.d.i.p. ustawodawca dopuszcza umorzenie postępowania o udostępnienie informacji publicznej. Determinuje to sytuacja, w której organ nie może udostępnić określonej informacji w sposób i formie wskazanej przez wnioskodawcę we wniosku o udostępnienie informacji publicznej. Dlatego winien powiadomić go o przyczynach braku możliwości udostępnienia żądanej informacji zgodnie z wnioskiem, a także powinien powiadomić o konieczności wskazania, w jaki sposób lub w jakiej formie informacja może być udostępniona niezwłocznie. Jeżeli natomiast w terminie 14 dni od powiadomienia wnioskodawca nie złoży wniosku o udostępnienie informacji w sposób lub w formie wskazanych w powiadomieniu, postępowanie o udostępnienie informacji umarza się.

Analizując przepis ustawy dotyczący umorzenia postępowania w sprawie udostępnienia informacji publicznej, należy zaznaczyć, iż ogromne znaczenie ma dysponowanie przez organ środkami technicznymi, które pozwolą na udostępnienie informacji w sposób i formie przewidzianej przez wnioskodawcę we wniosku. Dlatego umorzenie postępowania w sprawie udostępnienia informacji publicznej winno mieć miejsce w przypadku, gdy co prawda żądana informacja znajduje się w posiadaniu organu, ale może być udostępniona w inny sposób lub formie niż te, które zostały wskazane we wniosku, a wnioskodawca, w terminie 14 dni od powiadomienia, odpowiednio go nie zmodyfikuje<sup>6</sup>. Ważne jest owo powiadomienie, które musi poprzedzać wydanie decyzji umarzającej. Bez powiadomienia wnioskodawcy o przeszkodach w udostępnieniu informacji

---

<sup>5</sup> P. Szustakiewicz, *Dostęp do informacji na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej*. [w:] *Obywatelskie prawo do informacji*, red. T. Gardocka, Warszawa 2008, s. 21.

<sup>6</sup> I. Kamińska, M. Rozbicka – Ostrowska, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz praktyczny*, LexisNexis, Warszawa 2008, s. 105-106.

nie jest możliwe umorzenie postępowania<sup>7</sup>. W literaturze powstaje pewna wątpliwość, dotycząca tego, co ma uczynić organ, gdy postępowanie stanie się z innych przyczyn bezprzedmiotowe np. wnioskodawca wycofa swój wniosek. Tego u.d.i.p nie reguluje. Należałoby wtedy umorzyć postępowanie na podstawie art. 105 kodeksu postępowania administracyjnego<sup>8</sup>, gdzie jest mowa o bezprzedmiotowości postępowania<sup>9</sup>. Ustawodawca wyraźnie określił w art. 14 ust. 2 u.d.i.p., że postępowanie umarza się z powodu braku możliwości udostępnienia informacji w sposób lub formie określonych we wniosku, a nie ze względu na treść udzielanej informacji. Omawiany przepis art. 14 ust. 2 u.d.i.p. nie wskazuje *expressis verbis*, w jakiej formie należy umorzyć postępowanie w sprawie dostępu do informacji publicznej. Czyni to dopiero art. 16 ust. 1, wskazując, że odmowa udostępnienia informacji publicznej oraz umorzenie postępowania o udostępnienie informacji, w przypadku określonym w art. 14 ust. 2 u.d.i.p., przez organ władzy publicznej następują w drodze decyzji. Należy w tym miejscu zaznaczyć, że jest to prawidłowe rozwiązanie, gdyż służy ono ochronie gwarancji praw jednostki w prowadzonym postępowaniu. Jeśli określony podmiot nie jest organem administracji publicznej w znaczeniu ustrojowym, ale na mocy przepisów ustawy jest zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej - także może wydać decyzję administracyjną na mocy delegacji ustawowej, zawartej w art. 17 u.d.i.p.. W literaturze jest mowa o *quasi* – decyzji administracyjnej, wydanej przez podmiot nie będący organem administracji publicznej<sup>10</sup>.

### 3.ODMOWA UDOSTĘPNIENIA INFORMACJI PUBLICZNEJ

Odmowa udostępnienia informacji publicznej następuje także w drodze decyzji administracyjnej. Jeśli odmowa następuje w innej formie, należy to traktować jako beczynność organu<sup>11</sup>. Zatem, jeśli chodzi o decyzję administracyjną odmowną, to jej wydanie winno nastąpić, gdy żądana informacja: nosi miano informacji publicznej przetworzonej, a jej udostępnienie nie jest szczególnie istotne dla interesu publicznego; jest informacją niejawną; należy do zbioru tajemnic ustawowo chronionych; jest wyłączona spod jawności

---

<sup>7</sup> M. Bidziński, M. Chmaj, P. Szustakiewicz, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz.*, Warszawa 2010, s. 156 – 157.

<sup>8</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego Dz.U. z 2000 r., Nr 98, poz. 1071 z późn. zm, dalej używam skrótu k.p.a.

<sup>9</sup> G. Sibiga, *Prawne formy działania podmiotów udostępniających informację publiczną na żądanie indywidualne*, PPP 3/2007, str 29.

<sup>10</sup> *Ibidem*.

<sup>11</sup> Wyrok WSA w Krakowie z dnia 30.1.2009 r., sygn. II SAB/Kr 109/08, LEX nr 478699.

z powołaniem się na ochronę danych osobowych, prawo do prywatności oraz inne tajemnice prawnie chronione inne niż tajemnica państwowa, służbowa, skarbowa czy statystyczna. Ów szereg czynników, który przesądza o odmowie udostępnienia informacji publicznej jest uzasadniony. Jednakże wiele pojęć występujących na gruncie ustaw szczególnych jest niedookreślonych. Stanowi to dość istotny problem materialno – prawny, czy w poszczególnych przypadkach odmowa udostępnienia informacji publicznej była uzasadniona, czy też nie. Z tego względu należy zaakcentować potrzebę właściwego sporządzania uzasadnień decyzji odmownych.

Pierwszym z omawianych powodów, dla których należy odmówić dostępu do informacji publicznej, jest przetworzony charakter żądanej informacji, przy jednoczesnym braku występowania szczególnej istotności dla interesu publicznego (art. 3 ust.1 pkt 1 u.d.i.p.). W ocenie WSA w Krakowie, zawartej w wyroku z dnia 30 stycznia 2009 r. (sygn. II SA/Kr 1258/08): „przetworzenie informacji (...) polega na dokonaniu zmian w jej treści, a nie na odjęciu z jakiegoś dokumentu elementów niezwiązanych z jego treścią”<sup>12</sup>. Informacją przetworzoną będzie również taka informacja, której wytworzenie wymaga dokonania stanowczych analiz, obliczeń, zestawień statystycznych połączonych z zaangażowaniem w ich pozyskanie określonych środków osobowych i finansowych<sup>13</sup>. Ponadto „informacja publiczna przetworzona to taka informacja, na którą składa się pewna suma tak zwanej informacji publicznej prostej, dostępnej bez wykazywania przesłanki interesu publicznego. Ze względu jednak na treść żądania, udostępnienie wnioskodawcy konkretnej informacji publicznej nawet o prostym charakterze, wiązać się może z potrzebą przeprowadzenia odpowiednich analiz, zestawień, wyciągów, usuwania danych chronionych prawem. Zabiegi te czynią zatem informację prostą - informacją przetworzoną, której udzielenie skorelowane jest z potrzebą wykazania przesłanki interesu publicznego”<sup>14</sup>. Konieczności posiadania wiedzy, że żądana informacja jest informacją przetworzoną, nie należy wiązać z momentem złożenia wniosku. Składając więc wniosek o udostępnienie informacji publicznej, wnioskodawca nie ma obowiązku wskazywać, że żądana informacja ma charakter informacji przetworzonej. Obowiązek takiego ustalenia spoczywa na podmiotach zobowiązanych do udostępnienia informacji publicznej. Owe podmioty muszą wykazać, że objęte wnioskiem żądanie dotyczy informacji publicznej o charakterze przetworzonym i mogą odmówić jej udostępnienia tylko wtedy, gdy wnioskodawca nie wykaże istnienia interesu publicznego<sup>15</sup>.

<sup>12</sup> LEX nr 478697.

<sup>13</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 22.8.2007 r., sygn. II SA/Wa 1048/07, LEX nr 368241.

<sup>14</sup> Wyrok NSA z dnia 17.10.2006 r., sygn. I OSK 1347/05, LEX nr 281369.

<sup>15</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 22.2.2006 r., sygn. II SA/Wa 1720/05, ONSAiWSA nr 6/2007, s. 139.

Kolejną przyczyną reglamentacji dostępu do informacji publicznej jest ochrona informacji niejawnych. Generuje to sytuację, w której wnioskodawca zwraca się z wnioskiem o udostępnienie informacji, która nie nosi w sobie cech informacji publicznej, ale należy do zbioru informacji niejawnych czy też tajemnic prawnie chronionych (art. 5 u.d.i.p.). Informacje niejawne to takie, których nieuprawnione ujawnienie spowodowałoby lub mogłoby spowodować szkody dla Rzeczypospolitej Polskiej albo byłyby z punktu widzenia jej interesów niekorzystne, także w trakcie ich opracowywania oraz niezależnie od formy i sposobu ich wyrażania<sup>16</sup>. Reglamentacja prawa dostępu do informacji publicznej obejmuje, oprócz ochrony informacji niejawnych, także inne tajemnice ustawowo chronione. System prawa polskiego zna blisko 50 rodzajów takich tajemnic<sup>17</sup>, których udostępnienie nie jest możliwe na gruncie u.d.i.p, co w konsekwencji spotyka się z wydaniem decyzji odmownej.

Dostęp do informacji publicznej bywa ograniczony także ze względu na ochronę danych osobowych. Zgodnie z art. 6 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych<sup>18</sup>, za dane osobowe uważa się wszelkie informacje dotyczące zidentyfikowanej lub możliwej do zidentyfikowania osoby fizycznej. Chodzi tutaj o imię, nazwisko, numer PESEL, czy też informacje, odnoszące się do cech określonej osoby, jak np. informacja o stanie zdrowia. W literaturze zauważa się, że nie będzie danymi osobowymi informacja, która, co prawda, odnosi się do określonej osoby, ale jest zbyt ogólna i na jej podstawie niemożliwa jest identyfikacja tej osoby np. stwierdzenie o osobie: *dyrektor generalny*<sup>19</sup>. W tym określonym przypadku informacja taka będzie podlegać udostępnieniu w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej. Jeśli następuje odmowa udostępnienia informacji publicznej z powołaniem się na ochronę danych osobowych, winno się wskazać w decyzji na tryb składania wniosku o udostępnienie danych na podstawie ustawy o ochronie danych osobowych<sup>20</sup>.

Jeżeli chodzi natomiast o prawo do prywatności, to wynika ono głównie z Konstytucji, która w art. 47 gwarantuje każdemu prawo do ochrony prawnej życia prywatnego. Prywatność zatem, jako pojęcie niezwykle szerokie, nie jest normatywnie definiowane<sup>21</sup>. W literaturze przyjmuje się, że jest to zakaz

---

<sup>16</sup> Art. 1 ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz.U. Nr 182, poz 1228).

<sup>17</sup> Np. tajemnica statystyczna, bankowa czy ubezpieczeniowa.

<sup>18</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926 ze zm.

<sup>19</sup> P. Fajgielski, *Informacja w administracji publicznej. Prawne aspekty gromadzenia, udostępniania i ochrony*, Wrocław 2007, s. 117.

<sup>20</sup> M. Jabłoński, K. Wygoda, *Ustawa...*, s.103-106.

<sup>21</sup> Definicje prywatności i prawa do prywatności zostały zebrane i szeroko omówione przez A. Dereń, *Ochrona danych osobowych*, Bydgoszcz 1998, s. 7-9.

ingerencji w pozyskiwanie i gromadzenie informacji o zwyczajach i zachowaniach danej jednostki, która podejmuje suwerenne decyzje bez ingerencji osób trzecich<sup>22</sup>. Prywatność, jako jedna z przesłanek reglamentacji dostępu do informacji publicznej, przesądza o odmowie udostępnienia takiej informacji. Stwierdzenie naruszenia prawa do prywatności winno być efektem obiektywnej oceny faktów, a nie subiektywnym odczuciem osoby zainteresowanej<sup>23</sup>. Możliwe jest również wystąpienie sytuacji, w której podmiot zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej wyda decyzję odmowną, uzasadniając ją tajemnicą osoby prawnej – tajemnicą przedsiębiorcy. Będzie to zbiór nieujawnionych do wiadomości publicznej informacji technicznych, technologicznych, handlowych lub organizacyjnych przedsiębiorstwa. Co do takich informacji przedsiębiorca musiał uprzednio podjąć niezbędne kroki w celu zachowania ich poufności<sup>24</sup>. Jeśli natomiast tego nie uczynił, informację taką należy traktować jako wiedzę powszechną<sup>25</sup> i na wniosek zainteresowanego udostępnić w trybie u.d.i.p. Natomiast jeśli żądana informacja dotyczy osób zajmujących funkcje publiczne, udostępnia się każdą informację związaną z pełnieniem przez taką osobę funkcji publicznych.

#### 4. ŚRODKI ZASKARŻENIA DECYZJI ADMINISTRACYJNYCH WYDAWANYCH NA PODSTAWIE U.D.I.P.

Jeśli strona postępowania o udostępnienie informacji publicznej jest niezadowolona z jego negatywnego zakończenia, przysługuje jej odwołanie albo wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy. K.p.a. dopuszcza możliwość odwołania się od decyzji w całości uwzględniającej żądanie strony<sup>26</sup>, jednakże na gruncie u.d.i.p. jest to niemożliwe. Pozytywne rozstrzygnięcie organu jawi się bowiem poprzez udostępnienie informacji, co następuje w drodze czynności materialno – technicznej. Środek odwoławczy wnosi się za pośrednictwem organu, który wydał decyzję w terminie 14 dni od jej wydania lub ogłoszenia stronie (art. 129 § 1 i 2 k.p.a.). Pozwala to na dokonanie przez ów organ jej autoweryfikacji, co w przypadku realizacji prawa dostępu do informacji publicznej ma szczególnie istotne znaczenie. Dokonanie autoweryfikacji znacznie przyspiesza czas udostępnienia określonej informacji. Jeżeli bowiem za oczywi-

<sup>22</sup> J. Braciak, *Prawo do prywatności* [w:] *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, Warszawa 2002, drugi przypis.

<sup>23</sup> Wyrok Sądu Apelacyjnego w Łodzi, sygn. I ACr 341/96, OSA 1997, nr 7-8, poz. 43.

<sup>24</sup> Por. art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz.U. z 1993 r., Nr 47, poz. 211 ze zm.)

<sup>25</sup> Wyrok SN z 3.10.2000 r., I CKN 3004/00.

<sup>26</sup> Wyrok NSA z 23.6.1995 r., sygn. II SA 286/94, ONSA 1996, nr 3, poz. 130.

ste organ ten uznaje zarzuty podnoszone w odwołaniu, nie kieruje akt sprawy do organu odwoławczego, ale dokonuje pewnego rodzaju korekty postępowania, przez co, w drodze czynności materialno – technicznej, udostępnia żadaną informację. W powyższym przypadku znalazłaby tutaj zastosowanie instytucja uchylenia lub zmiany decyzji administracyjnej (art. 132 § 1 k.p.a). Powyższe rozwiązanie będzie możliwe również w przypadku, gdy organ wydał decyzję umarzającą postępowanie, a winna być wydana decyzja odmowna. Ten istotny błąd proceduralny może być w powyższy sposób naprawiony – w uzasadnieniu decyzji administracyjnej stronie przedstawia się odmowne motywy rozstrzygnięcia, a nie błędnie zastosowane motywy umorzenia postępowania. Uwzględniając specyfikę u.d.i.p., wymaga się również zauważenia, iż skoro organ I instancji, dokonując samokontroli, uzna argumenty wnioskodawcy za zasadne, a przesłanki, na których oparł swoje rozstrzygnięcie za błędne – winien decyzję uchylić i udostępnić żadaną informację. Nie musi wydawać nowej decyzji, gdyż byłoby to bezzasadne<sup>27</sup>.

W literaturze wskazuje się, że, w odróżnieniu od k.p.a., w wyniku postępowania odwoławczego, na gruncie u.d.i.p, możliwe jest wydanie decyzji administracyjnej utrzymującej w mocy decyzję organu I instancji w przypadku stwierdzenia prawidłowości jej wydania, umarzającą postępowanie w przypadku cofnięcia odwołania, uchylającą decyzję organu I instancji i umarzającą postępowanie w sprawie, jeśli organ odwoławczy sam stał się dysponentem żądanej przez wnioskodawcę informacji i stał się zobowiązany do jej udostępnienia albo uchylającą decyzję organu I instancji i w konsekwencji przekazanie sprawy temu organowi do ponownego rozpoznania<sup>28</sup>. Również zakaz *reformationis in peius* nie będzie miał zastosowania przy wydawaniu decyzji o umorzeniu czy odmowie udostępnienia informacji publicznej, gdyż nie można zmienić ich na decyzje ani korzystniejsze dla strony ani bardziej niekorzystne. Ustawodawca nakłada 14 – dniowy termin do rozpoznania odwołania oraz wskazanie, w uzasadnieniu decyzji, o odmowie udostępnienia informacji imion, nazwisk i funkcji osób, które zajęły stanowisko w toku postępowania o udostępnienie informacji oraz oznaczenie podmiotów, wobec których, ze względu na ich dobro, wydano decyzję o odmowie udostępnienia informacji. Podzielić należy pogląd, że ów przepis przyczynia się do zwiększenia transparentności działania organów władzy publicznej, a za konkretnymi decyzjami stoją wydające je osoby oraz inne osoby, które brały udział w procesie ich podejmowania<sup>29</sup>. 14-dniowy termin służy stronie, która wystąpiła z wnioskiem o udostępnienie

<sup>27</sup> M. Jabłoński, *Udostępnianie informacji publicznej w trybie wnioskowym*, Wrocław 2009, s. 162.

<sup>28</sup> *Ibidem*, s. 115.

<sup>29</sup> T.R. Aleksandrowicz, *Komentarz do ustawy o dostępie do informacji publicznej*, Warszawa 2002, s. 161-162.

określonej informacji. I choć ma on charakter instrukcyjny i jego zachowanie wydaje się być wysoce utrudnione, to jednak postuluje się jego przestrzeganie<sup>30</sup>.

##### 5. SĄDOWA KONTROLA DECYZJI ADMINISTRACYJNYCH WYDAWANYCH NA PODSTAWIE U.D.I.P.

Powyższe rozważania prowadzą do analizy sądowej kontroli takich decyzji. Punktem wyjścia winna być ostatnia nowelizacja u.d.i.p.<sup>31</sup>, która w rewolucyjny sposób zmieniła procedurę sądowej kontroli decyzji administracyjnych, wydawanych na podstawie u.d.i.p, bowiem przed dokonaniem zmian to przyczyna odmowy udostępnienia informacji publicznej przesądzała, czy należało złożyć skargę do sądu administracyjnego, czy też powództwo do sądu powszechnego. Zgodnie z obowiązującym uprzednio<sup>32</sup> art. 22 ust. 1 u.d.i.p., jeśli w odmowie udostępnienia informacji powołano się na ochronę danych osobowych, prawo do prywatności oraz tajemnicę inną niż państwowa, służbowa, skarbową lub statystyczna, od takiej decyzji przysługiwało prawo wniesienia powództwa do sądu powszechnego o udostępnienie określonej informacji. *A contrario* skarga do sądu administracyjnego przysługiwała od decyzji umarzających postępowanie oraz od decyzji odmownych z powołaniem się na to, iż wnioskodawca ubiega się o udostępnienie informacji przetworzonej, a nie jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego; skarga do sądu administracyjnego przysługiwała także wówczas, gdy wydano decyzję odmawiającą z powodu ubiegania się o udostępnienie informacji niejawnych albo tajemnicy skarbowej lub statystycznej. W odróżnieniu od sądu administracyjnego, którego rolą jest orzekanie o prawidłowości zaskarżonej decyzji, sąd powszechny może orzec co do istoty sprawy<sup>33</sup>.

Użyte w art. 22 ust. 1 u.d.i.p. określenie z *powołaniem się* wystarczyło, aby podmiot, dysponujący daną informacją, w rozstrzygnięciu powołał się na wymieniony w tym przepisie przedmiot ochrony, aby skutecznie wyłączyć możliwość jego kontroli przez sąd administracyjny<sup>34</sup>. Z formalnego punktu widzenia powództwo do sądu powszechnego można było złożyć bez wyczerpania drogi odwoławczej, a więc już od decyzji organu I instancji. Jednakże droga odwoławcza w administracyjnym toku instancji może okazać się znacznie

<sup>30</sup> M. Jabłoński, K. Wygoda, *Ustawa...*, s. 240 – 241.

<sup>31</sup> Ustawa z dnia 16 września 2011 r. o zmianie u.d.i.p oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 204, poz. 1195).

<sup>32</sup> Nowelizacja u.d.i.p. weszła w życie 29 grudnia 2011 r.

<sup>33</sup> M. Bidziński, M. Chmaj, P. Szustakiewicz, *Ustawa...*, s. 187.

<sup>34</sup> Postanowienie NSA z dnia 4.9.2008 r., sygn. I OSK 991/08, *LEX* nr 565669.



szybsza od drogi sądowej<sup>35</sup>. Prezentowany jest również pogląd, iż, nawet w przypadku składania powództwa do sądu powszechnego, droga instancyjna musi zostać wyczerpana<sup>36</sup>. W literaturze podkreśla się, że nie do końca zostały przemyślane rozwiązania ustawowe dotyczące procesowego dochodzenia prawa do informacji przed sądem powszechnym, który może nakazać udostępnienie określonej informacji<sup>37</sup>, bowiem istotą procesu jest jego jawność. A skoro występujący w procesie ma dostęp do akt sprawy, mógłby stać się posiadaczem informacji, które są przedmiotem toczącego się procesu<sup>38</sup>. Podkreślić należy, że oba tryby, tj. droga sądownoadministracyjna i postępowanie cywilne, wzajemnie się wykluczały<sup>39</sup>. Nie do przyjęcia jest teza, że strona decydowałaby o tym, w jakim trybie mają być dochodzone jej prawa.

W aktualnym stanie prawnym ustawodawca zrezygnował z możliwości wniesienia powództwa do sądu powszechnego<sup>40</sup>. Dlatego tylko i wyłącznie sąd administracyjny jest uprawniony do kontroli legalności decyzji wydawanych na podstawie u.d.i.p. Do rozpoznawanych w powyższym trybie skarg stosuje się przepisy ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>41</sup>, z tym zastrzeżeniem, że przekazanie akt i odpowiedzi na skargę następuje w terminie 15 dni od dnia otrzymania skargi, a skargę rozpatruje się w terminie 30 dni od dnia otrzymania akt wraz z odpowiedzią na skargę. Powyższe rozwiązanie nie zasługuje na aprobatę, bowiem sąd administracyjny w swych rozstrzygnięciach skupia się na zastosowaniu odpowiedniej procedury i na kontroli legalności wydanego aktu. W odróżnieniu do sądu powszechnego nie orzeknie co do istoty sprawy i nie wyda merytorycznego orzeczenia w sprawie dostępu do informacji publicznej; nie zbada, czy przyczyna odmowy dostępu była jasno sformułowana, co znacznie ograniczy prawo dostępu do informacji publicznej.

## 6. PODSUMOWANIE

Problem dostępu do informacji publicznej jawi się nadal jako aktualny i nie tracący na znaczeniu. W praktyce pojawia się problem rozgraniczenia

---

<sup>35</sup> J. Stefanowicz, M. Wnuk, *Poradnik dostępu do informacji publicznej*, Warszawa 2005, s. 63.

<sup>36</sup> M. Bidziński, M. Chmaj, P. Szustakiewicz, *Ustawa...*, s. 191.

<sup>37</sup> M. Jabłoński, K. Wygoda, *Dostęp...*, s. 263.

<sup>38</sup> P. Sitniewski, *Dostęp do informacji publicznej w jednostkach samorządu terytorialnego*, Białystok 2005, s. 112.

<sup>39</sup> Postanowienie NSA z dnia 19.2.2008, sygn. I OSK 1640/07, *LEX* nr 453409.

<sup>40</sup> Art. 22 u.d.i.p. został uchylony w całości.

<sup>41</sup> Dz.U. Nr 153, poz. 1270, ze zm.

umorzenia postępowania od jego negatywnego zakończenia w postaci odmowy udostępnienia informacji. Dlatego należy dość silnie zaakcentować postulat precyzyjnego sporządzania uzasadnienia do decyzji wydawanych na podstawie u.d.i.p., aby strona nie miała cienia wątpliwości o prawidłowości dokonanego rozstrzygnięcia.

#### BIBLIOGRAFIA

- Aleksandrowicz T.R., *Komentarz do ustawy o dostępie do informacji publicznej*, Warszawa 2002.
- Bidziński, M. Chmaj M., Szustakiewicz P., *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2010.
- Braciak J., *Prawo do prywatności [w:] Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, Warszawa 2002.
- Fajgielski P., *Informacja w administracji publicznej. Prawne aspekty gromadzenia, udostępniania i ochrony*, Wrocław 2007.
- Jabłoński M., *Udostępnianie informacji publicznej w trybie wnioskowym*, Wrocław 2009, str. 162.
- Jabłoński M., K. Wygoda, *Dostęp do informacji i jego granice*, Warszawa 2002.
- Kamińska I., Rozbicka – Ostrowska M., *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz praktyczny*, LexisNexis, Warszawa 2008.
- Korzeniowska – Polak A., *Zasada jawności wewnętrznej postępowania administracyjnego*, [w:] *Prawna działalność instytucji społeczeństwa obywatelskiego*, red. J. Blicharz, J.Boć, Wrocław 2009,
- Sibiga G., *Prawne formy działania podmiotów udostępniających informację publiczną na żądanie indywidualne*, PPP 3/2007,
- Sitniewski P., *Dostęp do informacji publicznej w jednostkach samorządu terytorialnego*, Białystok 2005.
- Stefanowicz J., Wnuk M., *Poradnik dostępu do informacji publicznej*, Warszawa 2005.

*Kamil Miśtał*

#### REGULATION OF ACCESS TO PUBLIC INFORMATION - THE PROCEDURAL ASPECT

This paper presents a procedural issue of restricting the right to public information. At the outset it was explained the concept of access to public information. Then characterized redemption administrative proceedings concerning access to public information, and also identified a number of reasons to refuse such access. The subject of legal analysis, there were also differences between the jurisdictional administrative proceedings and proceedings on access to public information. Some consideration given to the judicial review of administrative decisions issued under the Act on access to public information and highlighted the differences judicial procedure and administration of civil proceedings in matters of regulation of access to public information.