

VERITAS IURIS

VOL. 5
NUMER 2
2022

LIPIEC – GRUDZIEŃ

PÓŁROCZNIK WYDZIAŁU PRAWA I ADMINISTRACJI
UCZELNI ŁAZARSKIEGO W WARSZAWIE

VERITAS IURIS

VOL. 5
NUMER 2
2022

LIPIEC-GRUDZIEŃ

DOI: 10.26399/VERITASIURIS.V5.2.2022

PÓŁROCZNIK WYDZIAŁU PRAWA I ADMINISTRACJI
UCZELNI ŁAZARSKIEGO W WARSZAWIE

RADA NAUKOWA / ADVISORY BOARD

Przewodniczący / Chairman

Prof. dr hab. Ryszard A. Stefański, Uczelnia Łazarskiego

Członkowie / Members

Prof. dr hab. María Concepción Gorjón Barranco, Universidad de Salamanca (Hiszpania)

Prof. dr hab. ks. Florian Lempa, Uczelnia Łazarskiego

Prof. dr hab. Nieves Sanz Mulas, Universidad de Salamanca (Hiszpania)

Prof. dr hab. Miguel Bustos Rubio, Universidad Internacional de La Rioja (Hiszpania)

Prof. dr hab. Krzysztof Ślebzak, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

Dr hab. Małgorzata Wąsek-Wiaderek, prof. KUL, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II

REDAKCJA / EDITORIAL BOARD

Redaktor naczelny: dr hab. Jacek Kosonoga, prof. UŁa, Uczelnia Łazarskiego

Sekretarz: dr Blanka J. Stefańska, Uczelnia Łazarskiego

Redaktorzy tematyczni / Thematic Editors

prawo i postępowanie karne – prof. dr hab. Andrzej Sakowicz, Uniwersytet w Białymstoku

prawo cywilne – dr hab. Ryszard Strzelczyk, prof. UŁa, Uczelnia Łazarskiego

prawo administracyjne – prof. dr hab. Maciej Rogalski, Uczelnia Łazarskiego

prawo konstytucyjne – dr hab. Jacek Zaleśny, Uniwersytet Warszawski

prawo międzynarodowe – dr Dominika Harasimiuk, Uczelnia Łazarskiego

statystyka – dr Krystyna Bąk, Uczelnia Łazarskiego

Redaktor prowadzący / Managing Editor

dr Jacek Dąbrowski, Uczelnia Łazarskiego

kontakt: iusnovum@lazarski.edu.pl

Copyright © by Uczelnia Łazarskiego

ISSN 2657-8190

DOI: 10.26399/veritasiuris.V5.2.2022

OFICyna WYDAWNICZA UCZELNI ŁAZARSKIEGO

02-662 Warszawa, ul. Świeradowska 43

tel. 22 54-35-450

www.lazarski.pl

wydawnictwo@lazarski.edu.pl



Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne 4.0 (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

SPIS TREŚCI

Zbigniew Miczek

Czy opinia biegłego sądowego stanowi informację publiczną? 7

Żaneta Niestępska

Dostęp do informacji o środowisku jako szczególny rodzaj dostępu
do informacji publicznej 19

Alicja Piotrowska

Przesłanki odpowiedzialności karnej na podstawie art. 23 ustawy o dostępie
do informacji publicznej 29

Adam Płusa

Aksjologia norm konstytuujących dostęp do informacji publicznej 45

Patrycja Przybycień

Konflikt między prawem do informacji publicznej a ochroną prawa do
prywatności w odniesieniu do osób pełniących funkcje publiczne 60

Anna Sala

Tajemnica przedsiębiorstwa (przedsiębiorcy) a dostęp do informacji
publicznej 73

Przemysław Winczewski

Ochrona tajemnicy przedsiębiorcy a jego status w postępowaniu o udzielenie
informacji publicznej 83

Bożena Dąbkowska-Mastalerek, Beata Zając-Dutkiewicz

Dostęp do informacji publicznej w kontekście nadużycia prawa do informacji publicznej	95
Noty o autorach	106

CONTENTS

Zbigniew Miczek

Does the opinion of a court expert constitute public information? 7

Żaneta Niestępska

Access to environmental information as a special type of access to public information 19

Alicja Piotrowska

Prerequisites for criminal liability under Article 23 of the Law on Access to Public Information 29

Adam Płusa

Axiology of norms constituting access to public information 45

Patrycja Przybycień

Conflict between the right to public information and the protection of the right to privacy with respect to public officials 60

Anna Sala

Corporate (entrepreneur) secrecy and access to public information 73

Przemysław Winczewski

Protection of the entrepreneur's secret and his status in the procedure for access to public information 83

Bożena Dąbkowska-Mastalerek, Beata Zając-Dutkiewicz

Access to public information in the context of abuse of the right to public
information 95

Notes on the authors 107

CZY OPINIA BIEGŁEGO SĄDOWEGO STANOWI INFORMACJĘ PUBLICZNĄ?

ZBIGNIEW MICZEK*

WPROWADZENIE

Przepisy ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej¹ stanowią wykonanie konstytucyjnego prawa do informacji. Zgodnie z art. 61 ust. Konstytucji RP obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. M. Chmaj² wskazuje, że z przepisu tego wynikają następujące wnioski:

- po pierwsze, prawo do uzyskiwania informacji jest prawem przysługującym obywatelowi (jednakże ustawodawca nie określił, czy wyłącznie obywatelowi polskiemu, czy także obywatelom innych państw na określonych warunkach. Tę kwestię pozostawiono do uszczegółowienia w ustawie);
- po drugie, prawo do uzyskania informacji oznacza ciążący na właściwych organach obowiązek udzielenia informacji, a po stronie uprawnionej oznacza możliwość dostępu do tych informacji i prawo ich otrzymania;
- po trzecie, prawo do uzyskiwania informacji zostało ograniczone podmiotowo do działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne, a także innych organów i osób wskazanych szczegółowo w art. 61 ust. 1 zd. 2 Konstytucji RP.

* sędzia, Sąd Rejonowy w Tarnowie, e-mail: zbigniew.miczek@tarnow.sr.gov.pl, ORCID: 0009-0002-7041-579X

¹ T.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 902, dalej: u.o.d.d.i.p.

² M. Chmaj [w:] M. Bidziński, M. Chmaj, P. Szustakiewicz, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 18.

POJĘCIE OPINII BIEGŁEGO NA GRUNCIE INFORMACJI PUBLICZNEJ

Na potrzeby informacji publicznej P. Sitniewski³ dokonał podziału ekspertyz na trzy rodzaje:

- 1) ekspertyzy o charakterze procesowym, sporządzane przez podmiot publiczny znajdujący się z innym podmiotem w procesie, przez co należy rozumieć spór sądowy, postępowanie arbitrażowe czy polubowne, jak też etapy poprzedzające te procesy, bez względu na stadium tych procesów, wszelkie sporządzane na potrzeby tych procesów opinie, bez względu na to, czy są zlecane zewnętrznie, czy wykonywane wewnętrznie;
- 2) ekspertyzy o charakterze legislacyjnym, sporządzane na zlecenie organu administracji publicznej przed wydaniem aktu normatywnego o charakterze powszechnie obowiązującym, bez względu na rozmiar jego oddziaływania, odnoszące się do wszelkich elementów związanych z wydaniem tego aktu;
- 3) ekspertyzy w sprawie o charakterze indywidualnym sporządzane w postępowaniu prowadzonym przez organ administracji publicznej, które prowadzone są wobec podmiotu zewnętrznego, kształtując jego sytuację prawno-faktyczną w sposób władczy.

W dalszej części rozważań mowa będzie o ekspertyzie w rozumieniu opinii biegłych sporządzonej na potrzeby postępowania prowadzonego na podstawie ustawy przez organ władzy publicznej, a więc sytuacji rozumianej jako sporządzenie ekspertyzy o charakterze indywidualnym.

REGULACJE DOTYCZĄCE SPORZADZANIA OPINII PRZEZ BIEGŁYCH

W polskim systemie prawnym brak jest przepisów kompleksowo regulujących kwestie opiniowania w zakresie wiadomości specjalnych na potrzeby postępowań prowadzonych na podstawie ustawy przez organy władzy państwowej. O ile poszczególne przepisy proceduralne mówią o opiniach i biegłych, to same regulacje dotyczące pozycji ustrojowej biegłych są znikome. Jeżeli chodzi o postępowania przed sądami powszechnymi, to w art. 157 § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych⁴ wskazano, że prezes sądu okręgowego ustanawia biegłych sądowych i prowadzi ich listę. Natomiast art. 157 § 2 u.s.p. stanowi, że w związku z wykonywaniem czynności wynikających z postanowienia o zasięgnięciu opinii biegły korzysta z ochrony prawnej przewidzianej dla funkcjonariuszy publicznych. Przepisy ustaw procesowych mających zastosowanie w sądach powszechnych, a więc ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego⁵ oraz ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego⁶

³ P. Sitniewski, *Dostęp do informacji publicznej. Pytania i odpowiedzi. Wzory pism*, Warszawa 2016, s. 260–262.

⁴ T.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 217, dalej: u.s.p.

⁵ T.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1805 ze zm., dalej: k.p.c.

⁶ T.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1375 ze zm., dalej: k.p.k.

zawierają unormowania dotyczące opinii biegłych, przy czym w przepisach k.p.k. są one szerzej rozbudowane, co wynika z faktu, że jest to regulacja nowsza. W żadnej z tych ustaw nie ma jednak przepisów wskazujących na ustrojowy charakter opinii sporządzanej w ramach tych postępowań.

W art. 84 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego⁷ uregulowano kwestię dowodu z opinii biegłego, ale ustawa nie zawiera żadnych przepisów dotyczących pozycji ustrojowej biegłego oraz charakteru opinii. N.A. Urbańska⁸ zauważa, że opinia biegłego, jako środek dowodowy wykorzystywany w administracyjnym postępowaniu dowodowym, jest dość niejedolitą instytucją i jednocześnie prawodawca nie poświęcił temu zbyt wiele uwagi w Kodeksie postępowania administracyjnego. Ustawodawca nie uregulował przede wszystkim kwestii dotyczących szczególnych wymagań w zakresie bycia biegłym, jak i treści czy formy przedstawianej opinii, co powoduje utrudnienia w stosowaniu tej instytucji. W związku z tym D. Paradowski⁹ słusznie stwierdza, że biegłym w postępowaniu administracyjnym nie musi być osoba wpisana na listę biegłych sądowych.

Przepisy ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych¹⁰ nie zawierają wprost żadnych odniesień do biegłych i sporządzania przez nich opinii. Nie oznacza to jednak, że sądy administracyjne, choć same nie mogą dopuszczać i przeprowadzać dowodu z opinii biegłych, to jednak muszą oceniać sposób ich przeprowadzenia na etapie postępowania administracyjnego. Zwrócić tutaj należy uwagę na treść art. 49 § 1 p.o.u.s.a., że w sprawach nieuregulowanych w ustawie, do Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz do sędziów, urzędników i pracowników tego Sądu, stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące Sądu Najwyższego, a w zakresie w nich nieuregulowanym – przepisy ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych. Podobne odesłanie znajduje się w art. 29 § 1 p.o.u.s.a. w zakresie wojewódzkich sądów administracyjnych. Można zastanowić się, czy na mocy tych przepisów nie zastosować regulacji odnoszącej się do biegłych sądowych zawartej w art. 157 u.s.p., ale zbadanie tej kwestii wymaga osobnych i poszerzonych rozważań.

Również przepisy ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi¹¹ w żaden sposób nie odnoszą się do dowodu z opinii biegłego, a w przepisach tej ustawy nie ma mowy o takim dowodzie. W. Piątek¹² wskazuje, że dowód z opinii biegłego nie może zostać przeprowadzony

⁷ T.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 2000 ze zm., dalej: k.p.a.

⁸ N.A. Urbańska, *Instytucja biegłego w administracyjnym postępowaniu dowodowym*, „Studia z Zakresu Prawa, Administracji i Zarządzania” 2016, t. 9, s. 192 [online:] <https://repozytorium.ukw.edu.pl/bitstream/handle/item/3809/Instytucja%20bieglego%20w%20administracyjnym%20postepowaniu%20dowodowym.pdf?sequence=1&isAllowed=y> [dostęp: 19.03.2023].

⁹ M. Paradowski, *Instytucja biegłego w postępowaniu administracyjnym*, NIST, Ekspertyzy i opracowania 2022 r., nr 148 [online:] https://www.nist.gov.pl/files/texts/1653479237_Ekspertyza%20nr%20148.pdf [dostęp: 19.03.2023].

¹⁰ T.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 249, dalej: p.o.u.s.a.

¹¹ T.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 259, dalej: p.o.p.s.a.

¹² W. Piątek [w:] R. Hauser, A. Skoczylas (red.), *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne z kazusami*, Warszawa 2016, s. 428.

w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Słusznie więc A. Bochetyń¹³ twierdzi, że sąd administracyjny nie ma zatem kompetencji do zwrócenia się do biegłego o wydanie opinii w sprawie sądowoadministracyjnej.

Przedstawiony powyżej przegląd istniejących regulacji wskazuje, że brak jest jednolitej regulacji ustawowej odnoszącej się do instytucji biegłego sporządzającego opinie na potrzeby prowadzonych na podstawie ustaw postępowań, w szczególności określających charakter prawny opinii przez niego sporządzonej: czy jest ona dokumentem urzędowym sporządzonym przez osobę prywatną działającą na zlecenie władzy publicznej, czy też dokumentem nieurzędowym¹⁴, wykorzystywanym w celach urzędowych.

WYPOWIEDZI JUDYKATURY

Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA) i wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie udostępniania opinii biegłych nie jest jednolite.

Wojewódzki Sąd Administracyjny (WSA) w Gliwicach w uzasadnieniu wyroku z dnia 29 czerwca 2016 r.¹⁵ stwierdził, że opinia biegłego sporządzona w postępowaniu cywilnym nie jest dokumentem urzędowym, nie odpowiada bowiem definicji ustawowej zawartej w art. 6 ust. 2 u.o.d.d.i.p., według którego dokumentem urzędowym w rozumieniu ustawy jest treść oświadczenia woli lub wiedzy, utrwalona i podpisana w dowolnej formie przez funkcjonariusza publicznego w rozumieniu przepisów Kodeksu karnego, w ramach jego kompetencji, skierowana do innego podmiotu lub złożona do akt sprawy.

O różnym podejściu sądów do kwestii udostępniania opinii biegłych świadczy wyrok WSA w Łodzi z dnia 19 grudnia 2018 r.¹⁶ w sprawie dotyczącej skargi na bezczynność prezesa sądu okręgowego, do którego wpłynął wniosek o udostępnienie informacji w zakresie wydania z akt sprawy zanonimizowanej opinii biegłego do spraw budownictwa, jak również o wydanie opinii biegłego dermatologa. Prezes sądu w odpowiedzi na skargę powołał się na przepisy Regulaminu urzędowania sądów powszechnych i na ich podstawie stwierdził, iż oczywiste jest, że podmiotom nieposiadającym uprawnień procesowych w danym postępowaniu nie przyznano prawa do żądania udzielenia informacji, dostępu do poszczególnych dokumentów znajdujących się w aktach sprawy cywilnej i dokonywania z nich wypisów czy kserokopii, bez względu na etap postępowania, którego akta te dotyczą, i zasady te nie mogą zostać naruszone poprzez korzystanie z uprawnień wynikających

¹³ A. Bochetyń, *Dowód z opinii biegłego w jurysdykcyjnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2020, s. 86.

¹⁴ Celowo nie użyto tutaj sformułowania „dokumentem prywatnym”, gdyż w przepisach proceduralnych to pojęcie zastrzeżone jest dla określenia innych dowodów (por. art. 245 k.p.c. i art. 393 § 3 k.p.k.).

¹⁵ Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 29 czerwca 2016 r., IV SAB/GI 92/16 [online:] <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/773518B163> [dostęp: 19.03.2023].

¹⁶ Wyrok WSA w Łodzi z dnia 19 grudnia 2018 r., II SAB/Łd 111/18 [online:] <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/C54333D0CD> [dostęp: 19.03.2023].

z przepisów u.o.d.d.i.p. W stanowisku tym stwierdzono też, że opinie biegłych sądowych wydane w konkretnej sprawie prowadzonej w przedmiocie rozstrzygnięcia o roszczeniach konkretnej osoby nie stanowią informacji odnoszącej się do funkcjonowania władzy publicznej, lecz mają na celu ustalenie okoliczności procesowych postępowania w indywidualnej sprawie. Tym samym nie jest to informacja o sprawach publicznych w rozumieniu art. 1 ust. 1 u.o.d.d.i.p., bowiem ustawa ta służy zapewnieniu rzeczywistej transparentności działania podmiotów publicznych i gospodarowania majątkiem publicznym, a także zapewnieniu równości obywateli w dostępie do szeroko rozumianych dóbr tworzonych za publiczne środki. WSA uwzględnił skargę, uzasadniając swoje stanowisko – z powołaniem się na inne orzeczenia NSA i WSA – że zarówno opinie biegłych sporządzone na piśmie, jak i opinie ustne utrwalone w protokole rozprawy sądowej (art. 157 § 1 k.p.c.) z uwagi na to, że służą sądowi, a więc organowi władzy publicznej do realizacji powierzonych mu prawem zadań, stanowią informację o sprawach publicznych w rozumieniu art. 1 ust. 1 u.o.d.d.i.p. Odnosząc się do kwestii stosowania przepisów Regulaminu urzędowania sądów powszechnych, WSA stwierdził, że nie wyłączają one stosowania u.o.d.d.i.p., bowiem regulują kwestie udzielania określonych informacji technicznych, organizacyjnych i o sposobie rozstrzygnięcia sprawy osobom telefonującym do sądu, a także informacji innego rodzaju drogą elektroniczną, ale wyłącznie uczestnikom postępowania sądowego i ich procesowym reprezentantom, i to jedynie w określonym trybie weryfikacji wnioskodawców. Tym samym regulują wyłącznie specyficzne kwestie postępowania sądowego, a nie kwestie dostępu do informacji publicznych, a tylko w takim wypadku moglibyśmy mieć do czynienia z kolizją ustaw regulujących w odmienny sposób kwestie zasad i trybu dostępu do informacji publicznych, pozwalający przyznać pierwszeństwo nad przepisami u.o.d.d.i.p. przepisom regulacji szczególnych, ale i tak jedynie w przypadku odmiennego uregulowania dostępu do informacji publicznych.

Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznając skargę kasacyjną, w wyroku z dnia 22 kwietnia 2020 r.¹⁷ uchylił zaskarżony wyrok w części i w tym zakresie oddalił skargę, a w pozostałym zakresie odrzucił skargę kasacyjną. W uzasadnieniu wyroku wskazano, że opinia biegłego sporządzona na potrzeby danego postępowania sądowego, co do zasady, nie jest dokumentem publicznym. Opinia biegłego jest szczególnym dokumentem mogącym wywołać określone skutki w sferze faktów pomiędzy stronami postępowania sądowego. Jest to dokument wytworzony dla potrzeb danej sprawy sądowej, czyli dokument, który ma walor prawnie istotny w ramach określonej procedury sądowej i tylko na użytek tej procedury jest sporządzony, co oznacza, że poza konkretnym postępowaniem sądowym nie ma racji bytu. Nie jest to zatem dokument, co do zasady, dotyczący informacji o sprawach publicznych w rozumieniu art. 1 ust. 1 u.o.d.d.i.p. Taką informacją publiczną jest jedynie sam fakt sporządzenia opinii biegłego w danym postępowaniu. Podniesiono też, że opinia biegłego nie mieści się w żadnej z kategorii zakreślonej w art. 6 u.o.d.d.i.p. Zawarta w art. 6 ust. 2 definicja legalna dokumentu urzędowego powinna być

¹⁷ Wyrok NSA z dnia 22 kwietnia 2020 r., I OSK 967/19 [online:] <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/4DAE09F802> [dostęp: 19.03.2023].

odczytywana przez pryzmat art. 1 ust. 1, art. 3 ust. 1 pkt 2, art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a u.o.d.d.i.p., z których wynika, że udostępnieniu podlega informacja publiczna, a więc jedynie informacja o sprawach publicznych, mająca walor „danych publicznych”, w tym takich, które przyjęły kształt „dokumentów urzędowych”, a w szczególności obejmująca „treść aktów administracyjnych i innych rozstrzygnięć”, a także „dokumentację przebiegu i efektów kontroli oraz wystąpienia, stanowiska, wnioski i opinie podmiotów ją przeprowadzających”. Należy w tym miejscu wskazać, że prawodawca w art. 6 ust. 2 u.o.d.d.i.p. definiując pojęcie dokumentu urzędowego, stwierdza, że jest to treść oświadczenia woli lub wiedzy, utrwalona i podpisana w dowolnej formie przez funkcjonariusza publicznego w rozumieniu przepisów Kodeksu karnego, a w definicji funkcjonariusza publicznego zawartej w art. 115 § 13 Kodeksu karnego nie wymienia się biegłego sądowego.

Podobny pogląd NSA wyraził w uzasadnieniu wyroku z dnia 1 marca 2022 r.¹⁸, gdzie na kanwie sprawy dotyczącej wniosku o udostępnienie opinii biegłych podzielono przedstawione powyżej stanowisko. Dodatkowo wskazano, że opinia biegłego sądowego jest zawsze częścią akt postępowania sądowego, które są zbiorem dokumentów o zróżnicowanym charakterze, a w takiej sytuacji należy uwzględniać treść art. 1 ust. 2 u.o.d.d.i.p., zgodnie z którym przepisy ustawy nie naruszają przepisów innych ustaw określających odmiennie zasady i tryb dostępu do informacji będących informacjami publicznymi. W przypadku kolizji ustaw pierwszeństwo nad przepisami ustawy o dostępie do informacji publicznej mają przepisy ustaw szczególnych, ale tylko w przypadku odmiennego uregulowania zasad i trybu dostępu do informacji publicznych. Powołując się na inne orzeczenia NSA oraz poglądy doktryny, wskazano też, że w odniesieniu do tych dokumentów, które są informacją publiczną i znajdują się w aktach sądowych spraw cywilnych, karnych i aktach trwającego postępowania przygotowawczego, są przepisami szczególnymi, o których mowa w art. 1 ust. 2 u.o.d.d.i.p., i nie ma do nich zastosowania ustawa o dostępie do informacji publicznej (za wyjątkiem wynikającym z przepisu art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a tiret trzeci u.o.d.d.i.p.). Przyjęcie, że w pozostałych przypadkach strona postępowania, której żywotnych interesów dotyczy sprawa, uzyskuje dostęp do akt na innych zasadach, bardziej sformalizowanych, niż osoby działające w oparciu o art. 10 u.o.d.d.i.p., byłoby naruszeniem zasady równości zapisanej w art. 32 ust. 1 Konstytucji RP. W konsekwencji istnienie innych zasad czy trybu udostępniania informacji publicznych wyłącza stosowanie ustawy o dostępie do informacji publicznej, jednakże tylko w zakresie regulowanym wyraźnie tymi szczególnymi ustawami.

Natomiast w uzasadnieniu wyroku z dnia 1 lipca 2021 r.¹⁹ NSA wyraził pogląd, że opinie biegłego sporządzone na potrzeby danego postępowania sądowego, o których udostępnienie wnioskował skarżący, co do zasady nie są dokumentami publicznymi. Opinia jest szczególnym dokumentem mogącym wywołać określone skutki w sferze faktów pomiędzy stronami postępowania sądowego. Jest to dokument

¹⁸ Wyrok NSA z dnia 1 marca 2022 r., III OSK 1166/21 [online:] <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/265BFC2A88> [dostęp: 19.03.2023].

¹⁹ Wyrok NSA z dnia 1 lipca 2021 r., III OSK 3104/21 [online:] <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/D0D7CDF1E2> [dostęp: 19.03.2023].

wytworzony dla potrzeb indywidualnej sprawy sądowej, czyli dokument, który ma walor prawnie istotny w ramach określonej procedury sądowej i tylko na użytek tej procedury jest sporządzony, co oznacza, że poza danym postępowaniem sądowym nie ma racji bytu.

Odnosząc się do tej wypowiedzi, wskazać należy, że nie do końca jest ona trafna, gdyż obecnie na podstawie art. 278¹ k.p.c. sąd może dopuścić dowód z opinii sporządzonej na zlecenie organu władzy publicznej w innym postępowaniu przewidzianym przez ustawę. Oznacza to, że raz sporządzona opinia biegłego będzie zachowywała walor takiej opinii w innym postępowaniu.

Odnotować też należy pogląd wyrażony przez NSA w uzasadnieniu wyroku z dnia 1 marca 2019 r.²⁰, w którym sąd stwierdził – rozpatrując problem kwalifikacji ekspertyz technicznych sporządzonych na zlecenie organu władzy publicznej – że żądane ekspertyzy wytworzone w ramach sfery działalności podmiotu zobowiązanego do udostępnienia informacji publicznej, na jego zlecenie, za publiczne pieniądze, zawierają informacje o sposobie prowadzenia inwestycji celu publicznego oraz odnoszą się do faktów, gdyż stwierdzają (dokumentują) istniejący stan faktyczny określonej inwestycji, a więc zgodnie z art. 1 ust. 1 u.o.d.d.i.p. zawierają informacje o sprawach publicznych. Zwrócić tutaj należy uwagę, że przedmiotowa ekspertyza została wydana w toku postępowania administracyjnego.

Podobne stanowisko przyjął NSA w uzasadnieniu wyroku z dnia 21 kwietnia 2022 r.²¹ zapadłego na kanwie żądania udostępnienia ekspertyzy technicznej sporządzonej w wyniku postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Sąd wskazał, że „uwzględniając konstrukcję ustawową «informacji publicznej» oraz kierując się wyrażoną w art. 61 Konstytucji RP gwarancją do uzyskania tej informacji, powszechnie przyjmuje się, że informacją publiczną w rozumieniu ustawy jest 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. W szczególności jest nią treść dokumentów wytworzonych przez organy władzy publicznej i podmioty niebędące organami administracji publicznej, w tym treść dokumentów używanych przy realizacji przewidzianych prawem zadań, niezależnie od tego, od kogo pochodzą”. Zatem o zakwalifikowaniu określonej informacji jako podlegającej udostępnieniu w rozumieniu u.o.d.d.i.p., decyduje kryterium rzeczowe, tj. treść i charakter informacji. Informacja publiczna obejmuje swoim znaczeniem szerszy zakres pojęciowy niż dokumenty urzędowe, przy czym pojęcie dokumentu urzędowego różni się od pojęcia dokumentu zawierającego informację publiczną.

²⁰ Wyrok NSA z dnia 1 marca 2019 r., I OSK 769/17 [online:] <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/C117E42A04> [dostęp: 19.03.2023].

²¹ Wyrok NSA z dnia 21 kwietnia 2022 r., III OSK 3032/21 [online:] <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/3977A6EC7E> [dostęp: 19.03.2023].

POGLĄDY DOKTRYNY

Jeżeli chodzi o poglądy doktryny, to I. Kamińska i M. Rozbicka-Ostrowska²² wskazują, że za dokumenty podlegające udostępnieniu należy uznać ekspertyzy sporządzane na rzecz organu zobowiązanego do udostępniania informacji publicznej, o ile służą one wykonywaniu przez niego zadań publicznych, nawet jeśli prawa autorskie dotyczące tych ekspertyz należą do innych podmiotów. P. Sitniewski²³ stwierdza, że ekspertyzy zlecane przez podmioty wykonujące zadania władzy publicznej są w większości wypadków informacją publiczną, a ograniczenie jawności może mieć charakter czasowy (ekspertyzy o charakterze procesowym) lub wynikać z potrzeby ochrony praw osób trzecich, a w szczególności dotyczy to opinii biegłych. Zdaniem przywołanego autora założenie, że tego typu ekspertyzy są informacją publiczną, wcale nie wyklucza możliwości ograniczenia prawa do informacji na podstawie przesłanek przewidzianych przez art. 5 ust. 1 i 2 u.o.d.d.i.p. Jak się wydaje, również M. Grzybowski²⁴ opowiada się za stanowiskiem, że opinie biegłych stanowią dokumenty podlegające udostępnieniu w trybie informacji publicznej.

PODSUMOWANIE

Przedstawione powyżej rozważania kazały oceniać możliwość udostępnienia w trybie informacji publicznej opinii biegłego sporządzonej w innym postępowaniu przez pryzmat następujących okoliczności:

- 1) oceny, czy opinia biegłego stanowi dokument urzędowy w rozumieniu art. 6 ust. 2 u.o.d.d.i.p., przy uwzględnieniu rodzaju postępowania, w jakim została ona sporządzona;
- 2) oceny, czy przepisy dotyczące dostępu do akt postępowań przez osoby niemające uprawnień procesowych wykluczają stosowanie przepisów u.o.d.d.i.p.;
- 3) w przypadku pozytywnej odpowiedzi na powyższe pytania oceny, jakie ograniczenia w zakresie udostępniania opinii biegłego wynikają z art. 6 ust. 1 i 2 u.o.d.d.i.p.

Odnosząc się do kwestii oceny, czy opinia biegłego stanowi dokument urzędowy w rozumieniu art. 6 ust. 2 w zw. z art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. b u.o.d.d.i.p., należy zwrócić przede wszystkim uwagę, że definicja ta została wprowadzona na potrzeby tej ustawy. Jednocześnie regulacja biegłego sądowego zawarta w art. 157 u.s.p. odnosi się do postępowań prowadzonych przed sądami powszechnymi i Sądem Najwyższym na podstawie przepisów k.p.c. i k.p.k., a w żaden sposób nie dotyczy

²² I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2016 r., s. 184–185.

²³ P. Sitniewski, *Dostęp do informacji publicznej. Pytania i odpowiedzi. Wzory pism*, Warszawa 2016, s. 262.

²⁴ M. Grzybowski, *Materiały urzędowe a prawo dostępu do informacji publicznej w świetle polskiego prawa autorskiego i orzecznictwa sądów administracyjnych*, PPP 2022, nr 3, s. 10. Autor ten przedstawia bardzo interesujące rozważania w zakresie pojęć: „materiały urzędowe” i „dokumenty urzędowe”.

postępowań prowadzonych w oparciu o k.p.a. i p.o.p.s.a. O ile więc w przypadku opinii biegłych sporządzanych w ramach k.p.c. i k.p.k. mamy do czynienia z wykonywaniem czynności przez osoby o statusie uregulowanym w sądowej ustawie ustrojowej, to taka sytuacja nie zachodzi w postępowaniach administracyjnych. Należy zastanowić się, czy sytuacja ta wynika z braku działań ustawodawczych, czy jest wynikiem świadomego zabiegu. Jak się wydaje, jest to pierwsza z tych sytuacji, gdyż brak kompleksowej regulacji dotyczącej biegłych sądowych jest powszechnie krytykowana.²⁵ Uchwalenie takiej ustawy zapewne rozwiązałoby wiele problemów, w tym wyjaśniłoby status publicznoprawny biegłego sądowego. Niezależnie od tego nie jest zrozumiałe wyłączenie biegłych sądowych z zakresu katalogu funkcjonariuszy publicznych w art. 115 § 13 k.k., skoro znajdują się tam kuratorzy sądowi, którzy również wskazani są w u.s.p., oraz syndycy, których status w zakresie wykonywania czynności na zlecenie organów władzy publicznej – jakimi są sądy – jest podobny. Co więcej, zgodnie z art. 157 § 3 u.s.p. w związku z wykonywaniem czynności wynikających z postanowienia o zasięgnięciu opinii biegły korzysta z ochrony prawnej przewidzianej dla funkcjonariuszy publicznych. W obecnym stanie prawnym opinie biegłych nie spełniają wymogu dokumentów urzędowych w rozumieniu informacji publicznej, co powoduje, że przepis art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. b u.o.d.d.i.p. nie może stanowić podstawy do ich udostępnienia.

Zwrócić należy uwagę, że przepis art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. b u.o.d.d.i.p. mówi w pierwszej kolejności o danych publicznych, a dopiero później dokonuje jej przykładowego wyszczególnienia. Słusznie P. Szustakiewicz²⁶ wskazuje, że ograniczenie dostępu do informacji publicznej powinno posiadać ustawową podstawę, a niedopuszczalna jest więc taka interpretacja przepisów ustaw, która tworzy bezprawne przeszkody w udostępnieniu informacji publicznej. Mając na uwadze tak rozumianą konieczność szerokiego pojmowania dostępu do informacji publicznej, nie można zawęzić jej rozumienia w zakresie opinii biegłych tylko dlatego, że biegły nie jest wymieniony jako funkcjonariusz publiczny w art. 115 § 13 k.k. Przeciż wykonanie opinii zleca organ władzy publicznej, akceptuje formalnie i merytorycznie jej wykonanie, on też ustala i wypłaca wynagrodzenie oraz wyciąga ewentualne konsekwencje wobec biegłego. Opinia biegłego niejednokrotnie stanowi podstawę orzeczenia sądowego. Z drugiej strony dążenia ustawodawcy do ograniczenia zawartości uzasadnień sądowych²⁷ powodują, że nawet zapoznanie się z treścią wyroku i jego uzasadnienia nie jest wystarczające do ustalenia, jakimi konkretnymi okolicznościami kierował się sąd. Wydaje się, że opinie biegłych ze

²⁵ W kwestii tej stale interweniuje Rzecznik Praw Obywatelskich – zob. [online:] <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-biegli-sadowi-ustawa-brak-ms> [dostęp: 19.03.2023].

²⁶ P. Szustakiewicz, *Ograniczenia dostępu do informacji publicznej w świetle najnowszego orzecznictwa sądów administracyjnych* [w:] A. Mednis (red.), *Prywatność a jawność. Bilans 25-lecia i perspektywy na przyszłość*, Warszawa 2016.

²⁷ Zgodnie z przepisem art. 327¹ § 2 k.p.c. uzasadnienie wyroku sporządza się w sposób zwięzły, natomiast zgodnie z przepisem art. 424 § 1 pkt 1 k.p.k. uzasadnienie powinno zawierać zwięzłe wskazanie, jakie fakty sąd uznał za udowodnione lub nieudowodnione, na jakich w tej mierze oparł się dowodach i dlaczego nie uznał dowodów przeciwnych.

względem na swój charakter oraz podmiot je sporządzający winny być traktowane jako informacja publiczna.

Oceniając podnoszone w powołanych orzeczeniach argumenty dotyczące dostępu do akt postępowań sądowych, wskazać należy, że rozległość tematyki określanej jako jawność publiczna (ogólna) i jawność wewnętrzna oraz dostępu w ramach informacji publicznej przekracza możliwość jej przedstawienia w ramach niniejszego opracowania. Niemniej zdecydowanie stwierdzić należy, że stanowisko to nie może zostać zaakceptowane. Czym innym jest korzystanie z dostępu do akt postępowania na zasadach uprawnień procesowych, czym innym dostęp do akt postępowania nieprocesowego osób, które wykażą interes prawny, a czym innym jeszcze dostęp do akt postępowania osób niemających uprawnień procesowych i niemających interesu prawnego, a jeszcze czym innym dostęp do akt postępowania na zasadach określonych w przepisach ustrojowych. Niezależnie, wszystkie te trzy możliwości różnią się od dostępu w ramach informacji publicznej, bo we wszystkich nich dostęp do dokumentów nie będzie się wiązał przykładowo z animizacją danych osobowych.

Mając na uwadze przedstawione powyżej okoliczności, należy przyjąć stanowisko, że opinie biegłych – co do zasady – winny stanowić informację publiczną. Natomiast ich udostępnienie może podlegać ograniczeniom na zasadach określonych w art. 5 ust. 1 u.o.d.d.i.p. gdy opinia sądowa dotyczy kwestii objętej informacją niejawną lub tajemnicą prawnie chronioną, w szczególności gdy postępowanie toczyło się z wyłączeniem jawności lub ze względu na przedmiot opinii będą miały do niej zastosowane takie przepisy. W zakresie podstaw z art. 5 ust. 2 u.o.d.d.i.p. mówiącego, iż prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy podnieść należy, że mogą mieć następujące sytuacje:

- 1) w przypadku konieczności ochrony prywatności będzie wiązało się z:
 - a) anonimizacją danych osobowych zawartych w opinii, lub;
 - b) odmową udostępnienia opinii, jeżeli anonimizacja nie będzie wystarczająca lub po jej dokonaniu treść opinii nie będzie stanowiła jakiegokolwiek wartości poznawczej;
- 2) w przypadku ochrony tajemnicy przedsiębiorstwa może spowodować to konieczność:
 - a) anonimizacji danych dotyczących przedsiębiorstwa, lub;
 - b) odmową udostępnienia opinii, jeżeli anonimizacja nie będzie wystarczająca lub po jej dokonaniu treść opinii nie będzie stanowiła jakiegokolwiek wartości poznawczej;

przy czym może to dotyczyć przedsiębiorstwa będącego stroną postępowania, ale również przedsiębiorstwa, w ramach którego sporządzana jest opinia biegłego, w tym autorskiej metody badawczej lub stosowanych technologii. Zwrócić tutaj należy uwagę, że obecne przepisy regulujące kwestie biegłych w ogóle nie odnoszą się do tej problematyki.

BIBLIOGRAFIA

- Bochentyn A., *Dowód z opinii biegłego w jurysdykcyjnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2020.
- Chmaj M. [w:] M. Bidziński, M. Chmaj, P. Szustakiewicz, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2018.
- Grzybowski M., *Materiały urzędowe a prawo dostępu do informacji publicznej w świetle polskiego prawa autorskiego i orzecznictwa sądów administracyjnych*, PPP 2022, nr 3.
- Kamińska I., Rozbicka-Ostrowska M., *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2016.
- Paradowski M., *Instytucja biegłego w postępowaniu administracyjnym*, NIST, Ekspertyzy i opracowania 2022 r., nr 148 [online:] https://www.nist.gov.pl/files/texts/1653479237_Ekspertyza%20nr%20148.pdf [dostęp: 19.03.2023].
- Piątek W. [w:] R. Hauser, A. Skoczylas (red.), *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne z kasusami*, Warszawa 2016.
- Sitniewski P., *Dostęp do informacji publicznej. Pytania i odpowiedzi. Wzory pism*, Warszawa 2016.
- Szustakiewicz P., *Ograniczenia dostępu do informacji publicznej w świetle najnowszego orzecznictwa sądów administracyjnych* [w:] A. Mednis (red.), *Prywatność a jawność. Bilans 25-lecia i perspektywy na przyszłość*, Warszawa 2016.
- Urbańska N.A., *Instytucja biegłego w administracyjnym postępowaniu dowodowym*, „Studia z Zakresu Prawa, Administracji i Zarządzania” 2016, t. 9 [online:] <https://repozytorium.ukw.edu.pl/bitstream/handle/item/3809/Instytucja%20biegłego%20w%20administracyjnym%20postępowaniu%20dowodowym.pdf?sequence=1&isAllowed=y> [dostęp: 19.03.2023].

CZY OPINIA BIEGŁEGO SĄDOWEGO STANOWI INFORMACJĘ PUBLICZNĄ?

Streszczenie

Artykuł przedstawia ramy instytucjonalne dotyczące dowodu z opinii biegłych w postępowaniach sądowych, administracyjnych i administracyjnosądowych. Autor przedstawia ustrojową pozycję biegłego, charakter prawny opinii przez niego sporządzanej oraz wpływające z tego skutki dla jej kwalifikacji jako dokumentu urzędowego w rozumieniu przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej. W artykule wskazano poglądy judykatury i doktryny na tę kwestię. W ocenie autora problemy z kwalifikacją opinii jako informacji publicznej wynikają z braku całościowego uregulowania instytucji biegłego w polskim porządku prawnym. Dopiero uregulowanie tej kwestii wyeliminuje problemy z tym związane.

Słowa kluczowe: biegły, informacja publiczna, postępowanie sądowe, postępowanie administracyjne, postępowanie administracyjnosądowe

DOES THE OPINION OF A COURT EXPERT CONSTITUTE PUBLIC INFORMATION?

Abstract

The article presents the institutional framework for evidence from expert opinions in judicial, administrative and administrative court proceedings. The author presents the systemic position of the expert, the legal nature of the opinion prepared by him and the resulting consequences for its classification as an official document within the meaning of the provisions of the Act on access to public information. The article indicates the views of the jurisprudence and doctrine on this issue. In the author's opinion, problems with the classification of an opinion as public information result from the lack of comprehensive regulation of the institution of an expert in the Polish legal system. Only the regulation of this issue will eliminate the problems associated with it.

Keywords: expert, public information, court proceedings, administrative proceedings, administrative and court proceedings

DOSTĘP DO INFORMACJI O ŚRODOWISKU JAKO SZCZEGÓLNY RODZAJ DOSTĘPU DO INFORMACJI PUBLICZNEJ

ŻANETA NIESTĘPSKA *

WSTĘP

Zgodnie z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej: „Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”¹. Pośród kluczowych elementów cechujących ustrój demokratyczny państwa niewątpliwie powinno znajdować się prawo do dostępu do informacji publicznej. W Polsce fundamentalnym aktem prawnym, który reguluje materię prawa dostępu do informacji, jest ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (dalej: UDIP)². Główna koncepcja niniejszego opracowania to próba omówienia stanu prawnego w kwestii ochrony środowiska, której egzemplifikacją jest m.in. prawo dostępu do informacji o środowisku. Kwestie dostępu do informacji o środowisku i jego stanie w polskim systemie prawnym uregulowane są przede wszystkim przepisami ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (dalej: UDIŚ)³.

W opracowaniu zostanie omówiona historia kształtowania się podstaw prawnych dotyczących prawa dostępu do informacji o stanie środowiska, źródła prawa zarówno polskiego, unijnego, jak i międzynarodowego, podmioty stosunku administracyjnoprawnego w procedurze udostępniania oraz sama treść i zakres prawa dostępu do informacji o środowisku i jego stanie.

W ramach niniejszego artykułu poruszone zostaną również kwestie dotyczące zależności pomiędzy procedurą dostępu do informacji na łamach ustawy o dostępie do informacji publicznej a ustawą o udostępnianiu informacji o środowisku i jego

* uczestniczka seminarium doktoranckiego nauk prawnych Wydziału Prawa i Administracji Uczelni Łazarskiego, e-mail: zaneta.niestepska@gmail.com

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78 poz. 483 z późn. zm.).

² Dz.U. z 2001 r. Nr 112 poz. 1198 z późn. zm.

³ Dz.U. z 2008 r. Nr 199 poz. 1227 z późn. zm.

stanie. Ostatni omawiany wątek stanowić będzie analiza, czy właściwym posunięciem ustawodawcy było wyłączenie prawa dostępu do informacji o środowisku spod przepisów ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska⁴ i przeniesienie tych przepisów do nowo uchwalonego aktu prawnego.

KSZTAŁTOWANIE SIĘ PRAWA Z ZAKRESU UDOSTĘPNIANIA INFORMACJI O ŚRODOWISKU W POLSKIM PRAWIE ADMINISTRACYJNYM

Przez lata w krajach europejskich obowiązywała zasada tajności wszelkich dokumentów państwowych⁵. W ustawodawstwie polskim prawo do uzyskania informacji dotyczącej stanu środowiska było możliwe dopiero w drugiej połowie 1997 r. po nowelizacji ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska z dnia 29 sierpnia 1997 r.⁶

W efekcie niniejszej nowelizacji zaproponowane w ustawie rozwiązania nie stanowiły jednak w rozumieniu obecnie obowiązujących przepisów prawa dostępu do informacji o środowisku, a jedynie powodowały, że do porządku prawnego zostały wprowadzone publicznie dostępne rejestry zawierające informacje dotyczące środowiska. Należy nadmienić, iż w procesie kształtowania się prawa odnoszącego się do dostępu do informacji o środowisku omawiane kwestie były przez krótki okres ujęte w ustawie z dnia 9 listopada 2000 r. o dostępie do informacji o środowisku i jego ochronie oraz o ocenach oddziaływania na środowisko⁷. Niemniej w całym rysie historycznym prawa dostępu do informacji o środowisku ujęcie niniejszego aspektu stanowiło jedynie krótki epizod w polskim systemie prawnym, ponieważ przytoczona ustawa obowiązywała w obrocie prawnym przez okres jedynie 10 miesięcy. Jednakże powstanie tego aktu prawnego było znamienne dla kwestii dostępu do informacji o środowisku, ponieważ jego głównym celem było zaimplementowanie do krajowego porządku prawnego rozwiązań, które by pozwoliły na dostęp do informacji o środowisku. W momencie wejścia z życie ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (dalej: POŚ) wyżej powołana ustawa została uchylona, a przepisy dotyczące dostępu do informacji o środowisku były realizowane w ramach nowego aktu prawnego. W prawie unijnym prawo do informacji o stanie środowiska jest jednym z kluczowych, a w rezultacie jednym z podstawowym narzędzi prawa ochrony środowiska. Dlatego też w momencie wejścia Polski do Unii Europejskiej, mimo prób usunięcia luk prawnych oraz zapewnienia właściwej transpozycji prawa wspólnotowego poprzez zmianę w 2005 r. ustawy POŚ, zaszła potrzeba kompleksowych zmian regulacji krajowych dotyczących prawa ochrony środowiska, wynikająca głównie z ich niedostosowania do prawa europejskiego. W związku z powyższym w prawodawstwie polskim w połowie listopada

⁴ Dz.U. z 2001 r. Nr 62 poz. 627 z późn. zm.

⁵ Raniżewski S., *Prawo dostępu do informacji o środowisku i jego ochronie*, „Studia z Zakresu Prawa, Administracji i Zarządzania UKW” 2013, t. 4.

⁶ Dz.U. z 1997 r. Nr 133 poz. 885.

⁷ Dz.U. 2000 nr 109 poz. 1157

2008 r. została uchwalona ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Prócz prawidłowej transpozycji przepisów, na kanwie przepisów dotyczących dostępu do informacji o środowisku ustawodawca wprowadził instrument umożliwiający społeczeństwu prewencyjną i kompleksową politykę ochrony środowiska, przy jednoczesnym zapewnieniu obywatelom możliwości wpływu na podejmowanie decyzji administracyjnych przez właściwe organy.

ŹRÓDŁA PRAWA DOSTĘPU DO INFORMACJI O ŚRODOWISKU I JEGO STANIE

W polskim systemie prawnym kluczowymi źródłami prawa, które obejmują materię dostępu do informacji o środowisku i jego ochronie, są:

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.⁸;
- ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej oraz akt wykonawczy wydany na jej podstawie w postaci rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 stycznia 2007 r. w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej⁹;
- ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko wraz z aktami wykonawczymi do tej ustawy:
 - rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 22 września 2010 r. w sprawie wzoru oraz zawartości i układu publicznie dostępnego wykazu danych o dokumentach zawierających informacje o środowisku i jego ochronie¹⁰;
 - rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 12 listopada 2010 r. w sprawie opłat za udostępnianie informacji o środowisku¹¹;
 - rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 23 listopada 2010 r. w sprawie sposobu i częstotliwości aktualizacji informacji o środowisku¹².

W ustawie zasadniczej prawo dostępu do informacji wskazane jest w art. 61 ust 1, gdzie Konstytucja RP stanowi, że „obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne”. Niemniej ustrojodawca kwestie dotyczące prawa dostępu do informacji o środowisku doprecyzował i ujął w sposób jednoznaczny i bezpośredni w art. 74 ust. 3, który stanowi: „Każdy ma prawo do informacji o stanie i ochronie środowiska”. Analizując powyższe dwa przepisy, należy wskazać na zasadniczą różnicę między tymi zapisami. Prawo zawarte w przepisie art. 74 ust. 3 rozszerza krąg podmiotów mogących powziąć informacje o środowisku, która *de facto* stanowi rodzaj informacji

⁸ Dz.U. z 1997 r. Nr 78 poz. 483 z późn.zm. Dz.U z 2001 r. Nr 112 poz. 1198 z późn. zm.

⁹ Dz.U z 2007 r. Nr 10 poz. 68.

¹⁰ Dz.U. z 2010 r. Nr 186 poz. 1249.

¹¹ Dz.U. z 2010 r. Nr 215 poz. 1415.

¹² Dz.U. z 2010 r. Nr 227 poz. 1485.

publicznej ujętej w art. 61 ust 1, wskazując, iż dostęp do jej uzyskania przysługuje *erga omnes*, co oznacza że „każdy” ma prawo dostępu do informacji o środowisku. Pod pojęciem „każdy” należy rozumieć dowolną osobę fizyczną czy prawną, jak również jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej. W związku z powyższym w doktrynie prawa pojawiły się różne poglądy dotyczące niniejszego zagadnienia. B. Rakoczy wskazuje, że przepisy w ustawie zasadniczej odnoszące się do dostępu do informacji oraz o dostępie do informacji o środowisku były tworzone w sposób od siebie niezależny, w związku z czym zachodzą między nimi pewne różnice. Biorąc ten fakt pod uwagę, B. Rakoczy w swych rozważaniach postawił pytanie, czy przepisy z art. 61 ust. 1 oraz 74 ust. 3 Konstytucji RP są tożsame, a może zachodzi wątpliwość, czy prawo dostępu do informacji o środowisku jest elementem prawa do informacji publicznej, czy też może stanowi odrębne prawo konstytucyjne?¹³ Odmienne stanowisko w tej materii przedstawia B. Banaszak, który twierdzi, że przepisy z art. 61 ust 1 oraz 74 ust. 3 Konstytucji są tożsame, lecz przepisy zawarte w art. 74 ust. 3 wprowadzają tylko nowe komponenty, które odnoszą się jedynie do środowiska, co stanowi wyłączenie zakresu przedmiotowego samego prawa do informacji, przy jednoczesnym zapewnieniu w art. 74 ust. 3 szerszego zakresu podmiotowego niż w przepisach wskazanych w art. 61 ust. 1 Konstytucji RP¹⁴.

Jak już wspomniano, wiele przepisów w prawodawstwie polskim zawiera w swej treści elementy odnoszące się do kwestii dostępu do informacji o środowisku. Jednakże najszerzej materię tę reguluje ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. W swej treści ustawa ta reguluje zagadnienia dotyczące przede wszystkim zasad i trybu postępowania w sprawach o udostępnianie informacji o środowisku i jego ochronie oraz wskazuje organy administracji właściwe w sprawach odnoszących się do udostępniania informacji o środowisku.

Podstawowe akty prawa międzynarodowego w zakresie dostępu do informacji o środowisku, w tym również akty prawa Unii Europejskiej, stanowią:

- Konwencja Europejskiej Komisji Gospodarczej Organizacji Narodów Zjednoczonych o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska podpisana dnia 25 czerwca 1998 r. w Aarhus (dalej: Konwencja z Aarhus). Na podstawie art. 89 ust. 1 Konstytucji RP Konwencja z Aarhus została ratyfikowana i włączona do polskiego porządku prawnego poprzez wyrażenie jej zapisów w ustawie z dnia 21 czerwca 2001 r. o ratyfikacji Konwencji o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska¹⁵;

¹³ Rakoczy B., *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko*, Komentarz Lexis Nexis, Warszawa 2010.

¹⁴ Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2008.

¹⁵ Dz.U. z 2001 r. Nr 89 poz. 970.

- Protokół EKG ONZ w sprawie rejestrów uwalniania i transferu zanieczyszczeń podpisany dnia 21 maja 2003 r. w Kijowie (Protokół PRTR), opracowany na potrzeby założeń Konwencji z Aarhus, regulujący aktywne rozpowszechnienie informacji o środowisku poprzez tworzenie publicznie dostępnych, elektronicznych rejestrów uwalniania i transferu zanieczyszczeń;
- Dyrektywa Rady 90/313/EWG z dnia 7 czerwca 1990 r. w sprawie swobodnego dostępu do informacji o środowisku¹⁶;
- Dyrektywa Parlamentu i Rady 2003/4/WE z dnia 28 stycznia 2003 r. w sprawie publicznego dostępu do informacji o środowisku¹⁷.

PROCEDURA ADMINISTRACYJNOPRAWNA ORAZ PODMIOTY ZOBOWIĄZANE DO UDOSTĘPNIANIA INFORMACJI O ŚRODOWISKU W ŚWIEŹLE PRZEPISÓW USTAWY O UDOSTĘPNIANIU INFORMACJI O ŚRODOWISKU I JEGO OCHRONIE, UDZIAŁE SPOŁECZEŃSTWA W OCHRONIE ŚRODOWISKA ORAZ O OCENACH ODDZIAŁYWANIA NA ŚRODOWISKO

W art. 8 ust 1 UDIŚ określono zakres ogólny informacji, które są udostępniane. Wskazuje on, że są to „informacje o środowisku i jego ochronie znajdujące się w posiadaniu organów administracji lub które są dla nich przeznaczone, w zakresie, w jakim nie dotyczy to ich działalności ustawodawczej, a w przypadku sądów i trybunałów – działalności orzeczniczej”. Z postanowień zawartych w UDIŚ wskazane są także organy obowiązane do prowadzenia publicznie dostępnych wykazów danych o dokumentach zawierających informacje o środowisku i jego ochronie. Zakres szczegółowy, jakie informacje należy udostępnić, ustawodawca określił w art. 9 ust 1 UDIŚ, wskazując co do zasady szeroki katalog informacji podlegających udostępnieniu. Ustawodawca nie zapomniał, by wskazać wyjątki od przyjętej reguły, przewidując 11 obligatoryjnych oraz 4 fakultatywne przesłanki do odmowy dostępu. Co więcej, przepisy niniejszej ustawy wskazują również ograniczenia dostępu ze względu na inne regulacje prawne, takie jak przepisy odnoszące się do prywatności osób fizycznych czy tajemnicy przedsiębiorcy.

Podmiotem uprawnionym do dostępu do informacji zgodnie z Konstytucją RP jest „każdy”. Przepis ten został przeniesiony na grunt UDIŚ w art. 4 ust 1, z dodaniem zapisu, iż warunki dostępu określa niniejsza ustawa. Pod pojęciem „każdy” zgodnie z Konstytucją RP należy rozumieć dowolną osobę fizyczną lub prawną, a także jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej znajdującą się pod władzą Rzeczypospolitej Polskiej oraz korzystających z praw zapewnionych przez ustawę zasadniczą. W powyższego wynika, że zakres podmiotowy nie zależy od posiadania obywatelstwa, nie jest warunkowany miejscem zamieszkania,

¹⁶ Dz.Urz. WE L 158, 23.06.1990.

¹⁷ Dz.Urz. WE L 41/26, 14.02.2003.

czy wiekiem wnioskodawcy¹⁸. W literaturze prawa wskazuje się, że w związku z szerokim sposobem określenia zakresu podmiotowego uprawnienia do uzyskania informacji o środowisku należy w zakresie pojęcia „każdy” prócz osób fizycznych i prawnych wskazać także organy administracji¹⁹.

Procedura udostępnienia zgodnie z UDIŚ odbywa się w dwóch trybach, tj. trybie bezwnioskowym oraz trybie wnioskowym. Pierwszy tryb odnosi do informacji, które pomiot może uzyskać od organów administracji będących w ich posiadaniu, jak również za pośrednictwem publicznie dostępnych wykazów danych. Dodatkowo złożenie wniosku nie jest wymagane, gdy udostępniona informacja umożliwiłaby podjęcie działań w celu zapobieżenia lub zminimalizowania szkód wynikających z wystąpienia klęski żywiołowej, innej katastrofy naturalnej lub awarii technicznej, albo innego bezpośredniego zagrożenia dla zdrowia ludzi lub środowiska, spowodowanego działalnością człowieka lub przyczynami naturalnymi. Informację w trybie bezwnioskowym, jeśli nie wymagają wyszukiwania, udostępnia się bezzwłocznie. Udostępnić informację można w formie pisemnej lub ustanej. Tryb wnioskowy stanowi podstawową formę dostępu do informacji o środowisku. Jak wskazuje M. Jabłoński, „samo złożenie wniosku umożliwia ubieganie się o informację dotyczącą środowiska, a więc stwarza legitymację czynną do złożenia wniosku oraz daje uprawnienie do oczekiwania, iż w odpowiedzi na wniosek zostanie udzielona informacja publiczna”²⁰.

Zakres oraz szczegółowe założenia dotyczące treści niniejszego wniosku regulują przepisy UDIŚ oraz ogólne zasady ujęte w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks administracji publicznej (zwany dalej KPA)²¹. Kluczowy jest fakt, że przepisy UDIŚ nie obligują podmiotu do wskazania jakiegokolwiek podstawy prawnej czy faktycznej, w oparciu o którą wnioskodawca wnioskuje o dostęp do informacji o środowisku. Niemniej we wniosku musi być wskazany zakres, o jaki wnioskodawca występuje. Dodatkowo zgodnie z przepisami KPA wniosek winien zawierać dane osobowe wnioskodawcy. W przypadku niedopełnienia ustawowych wymagań właściwy organ wzywa wnioskodawcę do usunięcia braków formalnych w terminie 7 dni od momentu otrzymania wezwania, a jeśli wnioskodawca nie usunie braków, pozostawia podanie bez rozpoznania. W przypadku gdy zostaną spełnione wszystkie wymogi ustawy, wnioskowaną informację należy udostępnić bezzwłocznie, z uwzględnieniem terminu postulowanego przez wnioskodawcę, jednak nie później niż w ciągu miesiąca od dnia otrzymania wniosku. Udostępnianie informacji o środowisku i jego ochronie co do zasady powinno odbyć się w sposób i w formie określonych we wniosku.

¹⁸ Rakoczy B., *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku...*, op. cit.

¹⁹ Bar M., Jedrośka J., *Komentarz do art. 8 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko*, LEX/el. 2014, nr 175730.

²⁰ Jabłoński M., *Udostępnianie informacji o środowisku przez administrację publiczną*, „Prawo i Środowisko” 2011, nr 1.

²¹ Dz.U. z 1960 r. Nr 30 poz. 168.

NOWE REGULACJE PRAWNE

Ujęte w Konstytucji RP regulacje prawne dot. jawności życia publicznego oraz informacji publicznych w zakresie prawa dostępu do informacji o środowisku zostały uszczegółowione przez ustawodawcę zwykłego przede wszystkim w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej oraz w ustawie z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Obecnie zaproponowane rozwiązania stanowią kompilację przepisów, które były w przeszłości ujęte w polskim reżimie prawnym w podstawowej ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska. Do momentu wejścia w życie UDIŚ wszelkie informacje na temat dostępu do informacji o środowisku były zawarte w pierwotnym akcie prawnym odnoszącym się do szeroko pojętej problematyki z zakresu ochrony środowiska (POŚ). Według Sz. Raniszewskiego wyłączenie kwestii dotyczących dostępu do informacji o środowisku z podstawowego aktu prawnego (POŚ) odnoszącego się do problematyki ochrony środowiska spowodowało zaburzenie przyjętych rozwiązań i zostało ocenione przez tego autora krytycznie. S. Raniszewski swój pogląd argumentuje faktem, że wyłączenie kwestii dostępu do informacji o środowisku spod rozwiązań przyjętych w POŚ spowodowało osłabienie jej ogólnego charakteru, ponieważ w nowych przepisach ustawodawca niewątpliwie połączył kwestie prawa informacji o środowisku z kwestiami związanymi z oddziaływaniem na środowisko i zasadą udziału społeczeństwa w ochronie środowiska. Autor ten przyjmuje w swych analizach, że prawo dostępu do informacji straciło uniwersalny charakter i zostało zredukowane jedynie do procedury oceny oddziaływania na środowisko. Według S. Raniszewskiego zaproponowane wyłączenie prawa dotyczącego dostępu do informacji o środowisku i przeniesienie do innego aktu normatywnego również o randze ustawy było zabiegiem niewłaściwym i zbyt dużym, ponieważ działanie to spowodowało dysharmonię zasad prawa ochrony środowiska²². Niemniej warto zastanowić się, czy aby na pewno stanowisko Sz. Raniszewskiego jest w pełni uzasadnione. Prawo ochrony środowiska jest gałęzią prawa o bardzo szerokim zakresie podmiotowym i przedmiotowym. Obejmuje ono wielopłaszczyznowe aspekty, takie jak: ochrona powietrza, ochrona wód, ochrona przyrody, hałas, czy sama ochrona człowieka z perspektywy ochrony jego życia i jakości życia. Scalenie tak różnych kwestii dotyczących tej samej dziedziny prawa w jednym akcie prawnym jest w tym przypadku bardzo trudne, a nawet niemożliwe. Dodatkowo należy wskazać, że prócz przeniesienia przepisów z POŚ, ustawodawca, zobowiązany do implementacji przepisów unijnych, musiał wprowadzić nowe rozwiązania prawne. W związku z powyższym tak krytyczna ocena, że ustawodawca spowodował rozczłonkowanie konkretnej dziedziny prawa, jest pochopna i wymaga dalszej analizy.

²² Raniszewski S., *Prawo dostępu do informacji o środowisku...*, op. cit.

USTAWA O DOSTĘPIE DO INFORMACJI PUBLICZNEJ A USTAWA O DOSTĘPIE DO INFORMACJI O ŚRODOWISKU

W przeprowadzonych rozważaniach na temat kwestii korelacji między ustawą z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej a ustawą z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko należy wskazać, że pomiędzy tymi dwoma aktami zachodzi reguła *lex specialis derogat legi generali*. Stanowisko takie zostało zaprezentowane w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, który wskazał, że: „W przypadku kolizji ustaw pierwszeństwo nad przepisami u.d.i.p. mają przepisy ustaw szczególnych, ale tylko w przypadku odmiennego uregulowania zasad i trybu dostępu do informacji publicznych”²³. Dlatego też, biorąc pod uwagę powyższe przy rozpatrywaniu wniosku o udostępnienie informacji publicznej, zawsze należy zgłębić i przeanalizować zakres przedmiotowy wniosku, by procedura udostępnienia oparta była na właściwej podstawie prawnej.

ZAKOŃCZENIE

Jak wskazano w niniejszym opracowaniu, jednym z podstawowych oraz priorytetowych praw, które powinna posiadać jednostka w demokratycznym państwie prawa, jest dostęp do informacji, w tym informacji o środowisku, pochodzących od władzy, działania której powinna cechować transparentność oraz jawność. Pomimo takich założeń zaproponowanych zarówno przez ustrojodawcę, jak i ustawodawcę zwykłego, w 2005 r. Najwyższa Izba Kontroli w raporcie wskazała, że: „Zasada jawności życia publicznego, choć prawnie zadekretowana w praktyce bardzo często nie jest respektowana. Organy władzy zobowiązane są do jawności, bardzo często ten obowiązek jest postrzegany jako swoistego rodzaju przymus, a nie naturalny nawyk, brak jawności oraz przejrzystości działań administracji jest jednym z dysfunkcyjnych obszarów państwie. Ograniczony dostęp do informacji (tj. nierówność w dostępie do informacji) został zaliczony przez NIK do obszarów działań korupcyjnych”²⁴. W związku z powyższym faktem dostosowanie obowiązujących w owym czasie przepisów z zakresu udostępniania informacji o środowisku oraz ich uszczegółowienie było zabiegiem niezbędnym i koniecznym. Wyodrębnienie przepisów oraz dopracowanie szczegółów procedury w zakresie udostępniania informacji o środowisku poprzez ustanowienie nowego aktu prawnego z czasem przyczyniło się do wzrostu zasady zaufania uczestników postępowania administracyjnego do państwa, a co za tym idzie – do reprezentantów władzy publicznej²⁵.

²³ Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 7 kwietnia 2022 r., III SAB/GI 80/22.

²⁴ NIK Informacje o wynikach kontroli gromadzenia i udostępniania informacji o środowisku i jego ochronie w latach 2004–2005, KSR-41017/05, nr ewid. 29/2006/P05108/KSR, Warszawa, czerwiec 2006.

²⁵ Barczewska-Dziobek A., Dziobek-Romański J., *Dostęp do informacji o środowisku naturalnym człowieka a realizacja prawa do dobrej administracji*, „Prawo i Środowisko” 2010, nr 4.

Rozważania nad zaprezentowanym tematem pokazały, że ustanowione regulacje normatywne nie były procesem podejmowanym jedynie dla wykreowania nowych przepisów, a miały na celu uporządkowanie obszaru zagadnień z zakresu prawnego ochrony środowiska oraz uregulowanie pozycji społeczeństwa w procedurze administracyjnej w sposób klarowny i godny aprobaty.

BIBLIOGRAFIA

- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2008.
- Barczewska-Dziobek A., Dziobek-Romański J., *Dostęp do informacji o środowisku naturalnym człowieka a realizacja prawa do dobrej administracji*, „Prawo i Środowisko” 2010, nr 4.
- Bar M., Jedrośka J., *Komentarz do art. 8 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko*, LEX/el. 2014, nr 175730.
- Jabłoński M., *Udostępnianie informacji o środowisku przez administrację publiczną*, „Prawo i Środowisko” 2011, nr 1.
- NIK Informacje o wynikach kontroli gromadzenia i udostępniania informacji o środowisku i jego ochronie w latach 2004-2005, KSR-41017/05, nr ewid. 29/2006/P05108/KSR, Warszawa, czerwiec 2006.
- Rakoczy B., *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko*, Komentarz Lexis Nexis, Warszawa 2010.
- Raniszewski S., *Prawo dostępu do informacji o środowisku i jego ochronie*, „Studia z Zakresu Prawa, Administracji i Zarządzania UKW” 2014, t. 4.

DOSTĘP DO INFORMACJI O ŚRODOWISKU JAKO SZCZEGÓLNY RODZAJ DOSTĘPU DO INFORMACJI PUBLICZNEJ

Streszczenie

Celem opracowania jest poznanie istoty prawodawstwa dotyczącego zagadnienia dostępu do informacji o środowisku w kontekście istniejącej ustawy o dostępie do informacji publicznej. Prawo do uzyskania informacji o środowisku zostało zagwarantowane zarówno przez przepisy międzynarodowe, jak również przez polskiego ustrojodawcę oraz ustawodawcę zwykłego. Niniejsza praca stanowi próbę ukazania genezy potrzeby wyodrębnienia zagadnień dotyczących informacji o środowisku z obowiązujących przepisów odnoszących się do informacji publicznej oraz ustanowienia dla nich szczegółowego aktu prawnego. W powyższym kontekście w pracy zaprezentowano analizę źródeł prawa międzynarodowego, unijnego oraz polskiego. Pomimo że kwestie dotyczące informacji o środowisku w prawie mają wymiar wielopłaszczyznowy, to w polskim systemie prawnym w sposób najszerszy materię dostępu do informacji o środowisku reguluje ustawa o dostępie do informacji o środowisku i na niej głównie oparto przeprowadzone rozważania.

Słowa kluczowe: informacja o środowisku, dostęp do informacji, informacja publiczna, prawo ochrony środowiska

ACCESS TO ENVIRONMENTAL INFORMATION AS A SPECIAL TYPE OF ACCESS TO PUBLIC INFORMATION

Abstract

The main aim of the study is to learn the essence of the legislation on the issue of access to information on the environment in the context of the existing Act on Access to Public Information. The right to obtain information on the environment has been extensively guaranteed both by international regulations as well as by the Polish legislator and the ordinary legislator. This work is an attempt to show the genesis of the need to separate issues regarding environmental information from the applicable regulations on public information and to establish a detailed legal act for them.

In the above context, the paper presents an analysis of the sources of international, EU and Polish law. The issues related to information on the environment in law have a multifaceted dimension. In the Polish legal system the matter of access to information on the environment is regulated in the broadest way by the Act on Access to Information on the Environment (EIA act) . In this work, research will be conducted on this EIA act.

Keywords: information on the environment, access to information, public information, environmental protection law

PRZESŁANKI ODPOWIEDZIALNOŚCI KARNEJ NA PODSTAWIE ART. 23 USTAWY O DOSTĘPIE DO INFORMACJI PUBLICZNEJ

ALICJA PIOTROWSKA *

WSTĘP

Prawo dostępu do informacji publicznej stanowi jedno z konstytucyjnych uprawnień przyznanych obywatelowi do uczestniczenia w życiu publicznym i społecznym. Podlega ono regulacji zarówno w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, jak i ustawach, czy postanowieniach statutów jednostek samorządu terytorialnego. Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 Konstytucji RP: „Obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa”¹. Przepis ustawy zasadniczej określa jedynie poszczególne uprawnienia płynące z prawa do informacji oraz wskazuje, na jakie jednostki organizacyjne nałożony został obowiązek podjęcia stosownych działań². Jednakże Konstytucja RP nie wyznacza w sposób dostateczny i pełny standardu dostępu do informacji publicznej. Stąd ustawodawca doprecyzował omawiane kwestie w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej³, dalej: UODDIP. W art. 2 ust. 1 UODDIP rozszerzył zakres podmiotowy prawa do informacji, gwarantując każdemu prawo dostępu do informacji publicznej, nie zaś jedynie obywatelom⁴. Stworzył katalog otwarty

* uczestniczka seminarium doktoranckiego nauk prawnych Wydziału Prawa i Administracji Uczelni Łazarskiego, e-mail: alicjap507@gmail.com, ORCID: 0009-0001-6299-8318

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78 poz. 483).

² M. Wild [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Komentarz do art. 1–86*, t. 1, Warszawa 2016, Legalis, art. 23, nt. 36.

³ Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2002 r. poz. 902).

⁴ *Ibidem*.

podmiotów obowiązanych do udostępnienia wskazanych informacji oraz nałożył na nie obowiązki z tym związane. Z kolei nieprawidłowa realizacja tychże obowiązków może skutkować odpowiedzialnością karną, ponieważ nieudostępnienie informacji publicznej jest penalizowane i stanowi przestępstwo. Przepis art. 23 UODDIP stanowi: „Kto, wbrew ciążącemu na nim obowiązkowi, nie udostępnia informacji publicznej, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku”⁵. Należy uznać, że prawo dostępu do informacji publicznej gwarantuje obywatelom ustawa zasadnicza, a norma przepisu art. 23 UODDIP chroni ten dostęp, zatem przedmiotem ochrony jest prawo do uzyskania informacji publicznej.

Ustawa o dostępie do informacji publicznej weszła w życie dnia 1 stycznia 2002 r., a zatem obowiązuje w polskim porządku prawnym od 21 lat. Znajduje ona swoje odzwierciedlenie w licznych orzecznictwie oraz doktrynie. Jednakże pomimo wielu publikacji brak jest kompleksowego komentarza do przepisu sankcjonującego odpowiedzialność karną za nieudostępnienie informacji publicznej. Podstawowym celem niniejszego opracowania jest odpowiedź na postawione główne pytanie: jakie przesłanki uzasadniają możliwość poniesienia odpowiedzialności karnej za nieudostępnienie informacji publicznej oraz jakie okoliczności wyłączają tę odpowiedzialność? Niezwykle istotnym aspektem jest usankcjonowanie w ustawie ewentualnych uchybień ze strony podmiotów dysponujących informacją publiczną. Niewątpliwie gdyby prawodawca nie wprowadził tego przepisu, w praktyce mogłoby dochodzić do naruszeń praw obywatela do dostępu do informacji. Odpowiedzialność za nieudostępnienie informacji na gruncie przepisów UODDIP przybiera postać odpowiedzialności karnej.

PRZEDMIOT OCHRONY

Przedmiotem ochrony normy z art. 23 UODDIP jest prawo do uzyskania informacji publicznej⁶. Jak już wspomniano, prawo to ma swoje źródło w art. 61 Konstytucji RP, bowiem wynika z niego, że ustawodawca wprowadził do polskiego systemu prawnego prawo do informacji o działalności organów władzy publicznej. Uprawnienie to daje możliwość obywatelom do aktywnej partycypacji w życiu publicznym, co w rzeczywistości stanowi pewną formę kontroli społecznej nad administrowaniem sprawami publicznymi. Zgodnie z treścią art. 61 Konstytucji RP prawo do informacji przysługuje w stosunku do organów władzy publicznej, osób pełniących funkcje publiczne⁷, a także

⁵ *Ibidem*.

⁶ I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska [w:] I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska (red.), *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2016, art. 23, s. 337.

⁷ Zgodnie z art. 115 § 19 k.k. (Dz.U. z 2021 r. poz. 2345): „Osobą pełniącą funkcję publiczną jest funkcjonariusz publiczny, członek organu samorządowego, osoba zatrudniona w jednostce organizacyjnej dysponującej środkami publicznymi, chyba że wykonuje wyłącznie czynności usługowe, a także inna osoba, której uprawnienia i obowiązki w zakresie działalności publicznej są określone lub uznane przez ustawę lub wiążącą Rzeczpospolitą Polską umowę międzynarodową”.

innych podmiotów wykonujących zadania władzy publicznej gospodarujących mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa⁸.

Ustawodawca formułując definicję informacji publicznej, w art. 1 ust. 1 UODDIP wyjaśnił, że każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną w rozumieniu ustawy i podlega udostępnieniu na zasadach i w trybie określonych w ustawie. Jednakże pojęcie to w doktrynie wzbudza wiele wątpliwości interpretacyjnych, gdyż jest nieprecyzyjne, a przede wszystkim zawiera dwa określenia, których ani ustawa, ani inne akty prawne nie definiują, tj. „sprawy publiczne” i „informacja publiczna”. Pewnym uzupełnieniem tego niedookreślonego pojęcia jest art. 6 UODDIP⁹, który zawiera przykłady typowych kategorii informacji publicznych, przy tym tworząc – z uwagi na zwrot „w szczególności” – katalog otwarty. Z tego względu niezbędne oraz niezwykle pomocne jest orzecznictwo sądów administracyjnych. Według WSA sprawą publiczną, o której mowa w art. 1 ust. 1 UODDIP, będzie działalność organów władzy publicznej (samorządów, osób i jednostek organizacyjnych) w zakresie wykonywania zadań władzy publicznej oraz gospodarowania mieniem publicznym, a więc mieniem komunalnym lub Skarbu Państwa, zaś informacją publiczną stanowi treść wszelkiego rodzaju dokumentów odnoszących się do organów władzy publicznej, związanych z organem bądź w jakikolwiek sposób dotyczących organu, bez względu na to, co jest ich przedmiotem¹⁰.

W art. 2 UODDIP zawarta jest zasada dostępności, z której wynika, że prawo do informacji publicznej przysługuje każdemu, a od osoby wykonującej prawo do informacji nie wolno żądać wykazania interesu prawnego lub faktycznego. Określa krąg podmiotów uprawnionych do uzyskiwania informacji publicznej, jednakże z zastrzeżeniem ograniczeń przewidzianych w art. 5 UODDIP¹¹. Zatem jeżeli osoba żąda danej informacji publicznej, która nie podlega udostępnieniu w innym

⁸ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78 poz. 483).

⁹ S. Dziwisz, *Prawnokarna ochrona prawa do informacji publicznej*, „Kontrola Państwowa” 2019, nr 4, s. 39.

¹⁰ Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 29 maja 2013 r., II SA/Gd 183/13, LEX Nr 1321102.

¹¹ Art. 5 UODDIP stanowi, że: „1. Prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu w zakresie i na zasadach określonych w przepisach o ochronie informacji niejawnych oraz o ochronie innych tajemnic ustawowo chronionych. 2. Prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy. Ograniczenie to nie dotyczy informacji o osobach pełniących funkcje publiczne, mających związek z pełnieniem tych funkcji, w tym o warunkach powierzenia i wykonywania funkcji, oraz przypadku, gdy osoba fizyczna lub przedsiębiorca rezygnują z przysługującego im prawa. 2a. Prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu w zakresie i na zasadach określonych w przepisach o przymusowej restrukturyzacji. 2b. Prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu w zakresie i na zasadach określonych w ustawie z dnia 12 lutego 2010 r. o rekapitalizacji niektórych instytucji oraz o rządowych instrumentach stabilizacji finansowej. 3. Nie można, z zastrzeżeniem ust. 1 i 2–2b, ograniczać dostępu do informacji o sprawach rozstrzyganych w postępowaniu przed organami państwa, w szczególności w postępowaniu administracyjnym, karnym lub cywilnym, ze względu na ochronę interesu strony, jeżeli postępowanie dotyczy władz publicznych lub innych podmiotów wykonujących zadania publiczne albo osób pełniących funkcje publiczne – w zakresie tych zadań lub funkcji. 4. Ograniczenia dostępu do informacji w sprawach, o których mowa w ust. 3, nie naruszają

trybie oraz nie stanowi tajemnicy prawnie chronionej, to informacja ta powinna być udostępniona. Z kolei w art. 3 ust. 1 UODDIP rozszerzono formy realizacji prawa do informacji wskazane w art. 61 ust. 2 Konstytucji RP¹², tym samym wskazując uprawnienia do:

- 1) uzyskania informacji publicznej, w tym uzyskania informacji przetworzonej w takim zakresie, w jakim jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego;
- 2) wglądu do dokumentów urzędowych;
- 3) dostępu do posiedzeń kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów¹³.

Realizacja prawa do informacji publicznej w przewidzianych UODDIP formach jest uzależniona od jednoczesnego, kumulatywnego spełnienia trzech przesłanek. Po pierwsze przedmiotem żądania informacji musi być informacja publiczna w rozumieniu art. 1 oraz art. 3 ust. 2 UODDIP. Po drugie adresatem żądania udostępnienia informacji publicznej, na zasadach tej ustawy, zgodnie z art. 4 ust. 1 UODDIP, mają być „władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne”, ponadto związki zawodowe i inne organizacje oraz partie polityczne. Po trzecie zgodnie z art. 4 ust. 3 UODDIP obowiązane do udostępnienia informacji publicznej są podmioty, o których mowa w ust. 1 i 2, będące w posiadaniu takich informacji¹⁴.

STRONA PRZEDMIOTOWA

Czynność sprawcza przestępstwa z art. 23 UODDIP polega na nieudostępnieniu informacji publicznej. Przesłanką warunkującą zastosowanie określonej w tym przepisie sankcji jest zaniechanie po stronie zobowiązanego podmiotu. Bez znaczenia pozostaje tryb udostępniania informacji. Sposób udostępniania informacji publicznej określa art. 7 UODDIP. Podstawową formą udostępniania informacji publicznej jest jej ogłoszenie w Biuletynie Informacji Publicznej (BIP). Natomiast informacje, które nie zostały udostępnione w BIP, są udostępniane na wniosek albo przez ich wyłożenie lub wywieszenie w miejscach ogólnie dostępnych, a także przez zainstalowanie w miejscach ogólnie dostępnych urządzenia umożliwiającego zapoznanie się z nimi¹⁵.

prawa do informacji o organizacji i pracy organów prowadzących postępowania, w szczególności o czasie, trybie i miejscu oraz kolejności rozpatrywania spraw”.

¹² W treści art. 61 ust. 2 Konstytucji RP przewidziano przykładowe formy realizacji prawa do informacji publicznej. Głównym sposobem realizacji wskazanego prawa jest udostępnianie dokumentów. Obowiązek udostępniania odnosi się przede wszystkim do dokumentów urzędowych, na które składają się m.in. akty i inne rozstrzygnięcia administracyjne i sądowe, dokumentacje przebiegu i efektów kontroli oraz wystąpienia, stanowiska, wnioski i opinie podmiotów ją przeprowadzających, stanowiska w sprawach publicznych zajęte przez organy władzy publicznej i przez funkcjonariuszy publicznych oraz inne wystąpienia i oceny dokonywane przez organy władzy publicznej – zob. M. Wild [w:] *Konstytucja R..., op. cit.*, nt. 23.

¹³ Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2022 r. poz. 902).

¹⁴ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 6 maja 2011 r., II SAB/Wa 104/11, LEX Nr 994263.

¹⁵ Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2022 r. poz. 902).

Należy jednak wyraźnie zaznaczyć, w ślad za wyrokiem WSA, że przepisy UODDIP uprawniają do żądania umożliwienia zapoznania się z treścią dokumentów, a więc poznania konkretnych faktów w nich opisanych¹⁶. Udostępnieniu nie podlega sam dokument, a jego treść wytworzona przez organ władzy publicznej, a także treść, która jest w posiadaniu tego organu i służy mu do realizacji jego zadań^{17,18}.

Penalizacji podlega każdy sposób nieudostępnienia informacji publicznej. Natomiast aby można było przypisać odpowiedzialność karną z tego tytułu, najpierw niezbędne jest ustalenie, czy zostały wyczerpane wszystkie znamiona czynu zabronionego z art. 23 UODDIP. Przesłanki, które będą powodowały poniesienie odpowiedzialności karnej na podstawie art. 23, to zachowania podmiotu sprawczego polegające m.in. na:

- 1) nieumieszczeniu w BIP informacji wskazanych w art. 8 ust. 3 i 4 UODDIP (w zakresie, w jakim go dotyczą) oraz nieudostępnieniu informacji w innych formach przewidzianych w art. 7 UODDIP¹⁹;
- 2) nieumieszczeniu wymaganych informacji w BIP, co jest spowodowane niestworzeniem odpowiedniej strony podmiotowej w Biuletynie²⁰;
- 3) nieudostępnieniu informacji na wniosek osoby zainteresowanej na podstawie art. 13 ustawy, gdy jednocześnie nie została opublikowana w BIP lub z powodu nieutworzenia strony podmiotowej (z momentem upływu ustawowego terminu na udostępnienie)²¹;
- 4) nieudostępnieniu informacji na wniosek osoby zainteresowanej w sytuacji, gdy podmiot obowiązany do jej udostępnienia wydaje decyzję bez podstawy prawnej decyzji odmownej lub podobne rozstrzygnięcie bez wskazania ustawowych powodów, które mogą skutkować wydaniem takiej decyzji²²;
- 5) ignorowaniu wniosku o udostępnienie informacji publicznej (brak reakcji podmiotu obowiązanego do udostępnienia informacji publicznej);
- 6) zaprzeczeniu faktowi posiadania istniejącej informacji publicznej albo jej zniszczeniu;
- 7) wykonywaniu czynności materialno-technicznych z zamiarem uchylenia się od merytorycznego rozpoznania wniosku (np. odsyłanie do stron WWW nienależących do systemu BIP, nieuzasadnionym argumentowaniem, że żądana informacja nie mieści się w pojęciu informacji o sprawach publicznych);
- 8) wydaniu decyzji odmownej bądź umorzeniu postępowania wbrew przepisom ustawy (np. podmiot zobowiązany bezzasadnie stwierdził, że dana informacja

¹⁶ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 31 października 2012 r., II SA/Kr 1192/12, LEX Nr 1234311.

¹⁷ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 14 października 2009 r., II SAB/Wa 81/09, LEX Nr 572741.

¹⁸ Wyrok NSA z dnia 9 grudnia 2010 r., I OSK 1797/10, LEX Nr 1113061.

¹⁹ I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska [w:] *Ustawa o dostępie...*, op. cit., s. 337.

²⁰ S. Dziwisz, *Prawnokarna ochrona prawa...*, op. cit., s. 42.

²¹ E. Czarny-Drożdżejko, *Karna ochrona prawa do informacji publicznej*, „Czasopisma Prawa Karnego i Nauk Penalnych”, 2005, z. 2, s. 147.

²² E. Czarny-Drożdżejko, *Karna ochrona*, s. 147.

- nie jest informacją publiczną lub bezpodstawnie powołał się na normę z art. 5, stanowiącą o ograniczeniach prawa dostępu do informacji publicznej)²³;
- 9) udzieleniu informacji wnioskodawcy jedynie częściowo albo jeżeli odpowiedź nie stanowiła prawidłowej realizacji wniosku;
- 10) nieuzasadnionej odmowie dostępu do posiedzeń kolegialnych organów władzy publicznej (art. 18 UODDIP)²⁴;
- 11) bezpodstawniej odmowie dostępu do protokołów lub stenogramów (art. 19 UODDIP)²⁵;
- 12) wprowadzeniu żądającego informacji w błąd przez udzielenie niezgodnej z rzeczywistością odpowiedzi co do faktu nieposiadania informacji²⁶.

Podkreślenia wymaga fakt, iż aktualność bądź waga informacji nie wpływa na obowiązek jej udostępniania. Przepis art. 23 UODDIP penalizuje zachowanie polegające na nieudostępnieniu jakiejkolwiek informacji o charakterze publicznym, natomiast okoliczności odnoszące się do wagi i znaczenia informacji wpływają na ocenę stopnia społecznej szkodliwości czynu²⁷. Biorąc powyższe pod rozwagę, organ dopuszcza się zaniechania, a tym samym naraża na określoną w przepisie sankcję, w sytuacji zarówno nieudostępnienia informacji zgodnie ze złożonym przez zainteresowanego wnioskiem, jak również nie wykonując określonego *ex lege* obowiązku²⁸. Jednakże realizacja znamienia czasownikowego omawianego czynu zabronionego nastąpi z chwilą ustawowego terminu określonego w art. 13 ustawy przewidzianego na udostępnienie informacji bądź z datą wydania przez organ decyzji odmownej²⁹. O powstaniu odpowiedzialności karnej możemy mówić, gdy udostępnienie informacji publicznej na wniosek nastąpiło z uchybieniem 14-dniowego terminu lub w sytuacji wydłużenia tego terminu do 2 miesięcy (przy czym podmiot obowiązany powiadamia wnioskodawcę o powodach opóźnienia i terminie udostępnienia informacji).

Warto wskazać, że zachowanie polegające na nieudzieleniu zainteresowanemu, który złożył wniosek, informacji publicznej, która co prawda została opublikowana w BIP, lecz wnioskodawca wykaże, że nie ma możliwości zapoznania się z nią za pośrednictwem Biuletynu, np. z powodu braku dostępu do Internetu – nie realizuje znamion czynu zabronionego z art. 23 UOPDDIP. Ponadto organ administracji publicznej w przypadku informacji udostępnionej w BIP nie ma obowiązku dokonywania wydruków z Biuletynu i przesyłania ich żądającemu³⁰.

Nieudostępnienie informacji publicznej jest przestępstwem formalnym, czyli penalizacji podlega samo zachowanie sprawcy polegające na niezrealizowaniu

²³ M. Bernaczyk, A. Presz, *Karnoprawna ochrona dostępu do informacji publicznej w działalności prokuratury i sądów powszechnych. Część II*, „Prawo Mediów Elektronicznych” 2010, nr 4, s. 57.

²⁴ Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902).

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ WSA we Wrocławiu w wyroku z 13.10.2005 r., IV SAB/Wr 41/05, CBOSA.

²⁷ Postanowienie SN z 20.07.2007 r., III KK 74/07, LEX Nr 323657.

²⁸ M. Bidziński [w:] *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, red. M. Budziński, M. Chmaj, P. Szustakiewicz, Warszawa 2018, art. 23, s. 226.

²⁹ M. Bidziński [w:] *Ustawa o dostępie...*, s. 226.

³⁰ Wyrok NSA 7.03.2012 r., I OSK 2479/11, LEX Nr 1264736.

obowiązku udostępnienia informacji. Karalne jest więc już samo nieumieszczenie informacji publicznej w BIP, bez konieczności ustalania osób, którym uniemożliwiło to zapoznanie się z nią. Nie ma znaczenia, czy podmiot uprawniony do uzyskania informacji publicznej ją otrzymał, a także nie ma potrzeby wykazywania związku przyczynowego pomiędzy zachowaniem sprawcy a skutkiem tego zachowania³¹.

Zawiadomienie o możliwości popełnienia przestępstwa może złożyć każdy, w przypadku gdy ma do czynienia z bezczynnością instytucji, jeżeli instytucja ignoruje decyzję organu II instancji bądź ignoruje wyrok sądu. Z bezczynnością organu, do którego wpłynął wniosek o udostępnienie informacji publicznej, mamy do czynienia wówczas, gdy zobowiązany do udzielenia tej informacji podmiot nie podejmuje w ustawowym terminie wskazanych czynności, tj.:

- 1) nie udostępnia informacji publicznej w formie czynności materialno-technicznej;
- 2) nie wydaje decyzji o odmowie jej udzielenia³²;
- 3) nie informuje wnioskodawcy, że żądana informacja nie jest informacją publiczną, bądź że żądanej informacji publicznej nie posiada;
- 4) nie udziela informacji, o której mowa w art. 14 ust. 2 ustawy³³;
- 5) załatwił sprawę częściowo, udzielił informacji niepełnej;
- 6) odpowiada na wniosek o udzielenie informacji publicznej pismem, w którym nie udziela informacji, a pismo to jednocześnie nie spełnia warunków określonych w art. 16 ust. 2 ustawy (wówczas dochodzi do sytuacji, w której z jednej strony wnioskodawca zostanie poinformowany, że informacja publiczna nie będzie udostępniona, z drugiej zaś strony nie realizuje formalnego obowiązku wydania decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej). W razie stwierdzenia bezczynności organu wnioskodawca może złożyć skargę na bezczynność do WSA, przy czym ustawodawca nie określił terminu na złożenie skargi. *A contrario* warto wskazać, w jakich przypadkach nie należy składać zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa: jeżeli aktualnie toczy się postępowanie, właściwy organ administracji nie reaguje na pisma, a spór dotyczy tego, czy dana informacja jest informacją publiczną i czy podlega ochronie. Od bezczynności w zakresie dostępu do informacji publicznej należy odróżnić niemożność udostępnienia informacji publicznej. Jest to sytuacja, w której zainteresowany

³¹ L. Gardocki, *Prawo karne*, Warszawa 2007, s. 66.

³² WSA w Kielcach w wyroku z 19.05.2010 r., II SAB/Ke19/10 zauważył, że jeśli zdaniem organu z jakichś przyczyn informacja publiczna nie może być udostępniona, stosownie do art. 16 UODDIP organ prowadzący winien rozstrzygnąć sprawę poprzez wydanie decyzji odmawiającej jej udostępnienia. Jeżeli organ nie udostępnił informacji ani też nie rozstrzygnął wniosku poprzez wydanie decyzji, zarzut bezczynności jest uzasadniony. Organ administracji publicznej nie może, bowiem nie rozstrzygnąć wniosku o udostępnienie żądanej informacji publicznej.

³³ Art. 14 ust. 2 UODDIP (Dz. U. z 2022 r. poz. 902) stanowi, że: „Jeżeli informacja publiczna nie może być udostępniona w sposób lub w formie określonych we wniosku, podmiot obowiązany do udostępnienia powiadamia pisemnie wnioskodawcę o przyczynach braku możliwości udostępnienia informacji zgodnie z wnioskiem i wskazuje, w jaki sposób lub w jakiej formie informacja może być udostępniona niezwłocznie. W takim przypadku, jeżeli 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”.

podmiot nie otrzymuje żądanej informacji, ale też nie otrzymuje decyzji administracyjnej odmawiającej dostępu do informacji publicznej³⁴.

STRONA PODMIOTOWA

Przestępstwo nieudostępnienia informacji publicznej jest przestępstwem umyślnym, bowiem ustawodawca nie zamieścił w przepisach UODDIP klauzuli nieumyślności. Można je popełnić z zamiarem bezpośrednim³⁵ lub ewentualnym³⁶. Sprawca popełnia czyn zabroniony z zamiarem bezpośrednim, gdy ma świadomość ciężącego na nim obowiązku udzielenia informacji publicznej, wie, że wnioskowana informacja dotyczy sprawy publicznej oraz wie, że nie zachodzą przesłanki ograniczające dostęp do informacji publicznej, stąd nie zachodzą przesłanki uzasadniające odmowę dostępu do tej informacji. Natomiast popełnia czyn zabroniony w zamiarze ewentualnym ten, kto ma świadomość, że jego zaniechanie udostępnienia informacji publicznej może wyczerpywać znamiona przestępstwa z art. 23 UODDIP, a przy tym godzi się na to i akceptuje swoje zachowanie³⁷. Zasadnie twierdzi się w orzecznictwie, że „ustalenie zamiaru sprawcy niezbędnego dla skazania za przestępstwo umyślne powinno odbywać się w oparciu o zewnętrzne objawy jego zachowania³⁸”. Z kolei odtworzenie zamiaru, jeśli oskarżony go nie ujawni, nie jest zabiegiem łatwym i dlatego też jego rekonstrukcja musi być wszechstronna i dogłębna³⁹.

PODMIOT

Z punktu widzenia karnoprawnej ochrony prawa do informacji publicznej o odpowiedzialności z art. 23 UODDIP można mówić tylko wtedy, gdy istnieje podmiot zobowiązany do jej udostępniania⁴⁰ w rozumieniu art. 4 ustawy⁴¹. Na podmiot został nałożony obowiązek udostępnienia informacji publicznej w zakresie wykonywania swoich czynności. Natomiast podmiot ten będzie ponosić odpowiedzialność, jeżeli przepisy nie dają podstaw do ograniczenia dostępu do informacji, a podmiot – wbrew

³⁴ J. Ruszewski, P. Sitniewski [w:] *Dostęp do informacji publicznej w pytaniach i odpowiedziach*, red. P. Sitniewski, Białystok 2013, s. 41-65.

³⁵ Zgodnie z art. 9 § 1 KK (Dz.U. z 2022 r. poz. 1138) zamiar bezpośredni zachodzi wtedy, gdy sprawca ma zamiar popełnienia czynu zabronionego, tzn. chce go popełnić i liczy się z konsekwencjami swego czynu.

³⁶ Zgodnie z art. 9 § 1 KK (Dz. U. z 2022 r. poz. 1138) zamiar ewentualny zachodzi, gdy sprawca przewiduje możliwość popełnienia czynu zabronionego i na to się godzi.

³⁷ M. Bernaczyk, A. Presz, *Karnoprawna ochrona...*, op. cit., s. 57.

³⁸ Wyrok SN z 18.10.1996 r., III KKN 54/96, „Prokuratura i Prawo”, Warszawa 1997, nr 4, s. 1

³⁹ Wyrok SA w Katowicach z 23.04.2008 r., II AKa 92/08, POSP.

⁴⁰ I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska [w:] *Ustawa o dostępie...*, op. cit., s. 339.

⁴¹ Przykładowy katalog podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji publicznej określa art. 4 ust. 1 i 2 UODDIP (Dz. U. z 2022 r. poz. 902), zgodnie z którym są to władze publiczne i inne podmioty wykonujące zadania publiczne oraz organizacje związkowe i pracodawców, reprezentatywne w rozumieniu ustawy z 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego.

ciążącemu na nim obowiązki i możliwościom udostępnienia informacji – tego nie wykonuje⁴². Potwierdzają tę interpretację M. Bednarczyk i A. Presz, twierdząc, że wszystko, co znajduje się w posiadaniu podmiotów zobowiązanych do udostępnienia informacji publicznej, a nie jest objęte szczególnymi wyłączeniami, podmioty te powinny udostępnić⁴³. Należy przy tym zaznaczyć, że omawiane przestępstwo ma charakter indywidualny, zatem sprawcą nie będzie podmiot wskazany w art. 4, a może być nim wyłącznie osoba fizyczna mająca obowiązek udostępniania informacji, czyli kierownik jednostki lub pracownik, któremu to zadanie zostało powierzone⁴⁴. Znaczącym warunkiem zastosowania sankcji z art. 23 jest prawidłowe oraz wyraźne wskazanie podmiotów ponoszących odpowiedzialność z tego tytułu. W przypadku braku jednoznacznego określenia odpowiedzialność poniesie osoba pełniąca funkcję naczelną, czy kierująca wydziałem lub departamentem. Z kolei w stosunku do osób zatrudnionych w danym organie będzie można zastosować odpowiedzialność dyscyplinarną lub służbową za niewykonywanie lub wadliwe wykonywanie swoich obowiązków⁴⁵. Przypisanie odpowiedzialności karnej za nieudostępnienie informacji przekazywanej na wniosek wymaga dodatkowo stwierdzenia, że wniosek taki został złożony, a osoba, która go otrzymała, jest w posiadaniu wskazanej w nim informacji⁴⁶.

OKOLICZNOŚCI WYLĄCZAJĄCE ODPOWIEDZIALNOŚĆ KARNA

Jak już wskazano, znamię czasownikowe czynu zabronionego z art. 23 polega na nieudostępnieniu informacji publicznej, zarówno gdy zobowiązany podmiot nie umieści informacji w BIP, nie stworzy strony internetowej do tego celu, a także nie udzieli informacji na wniosek po ustawowym terminie. Na obowiązany do udostępnienia informacji organ można nałożyć sankcję, również w sytuacji gdy organ wprowadzi wnioskodawcę w błąd przez udzielenie niezgodnej z rzeczywistością odpowiedzi co do faktu posiadania informacji. Skoro organ ma obowiązek udostępnić każdą informację w zakresie, w jakim go dotyczy, w obrębie swoich zadań, to nie można całkowicie wykluczyć sytuacji, w której podmiot nie udostępni informacji, bo np. nie będzie świadomy, że daną informację musi udostępnić, że należy

⁴² S. Momot, *Przepisy o dostępie do informacji publicznej w praktyce prokuratorskiej*, „Prokuratura i Prawo”, Warszawa 2008, nr 10, s. 100-124.

⁴³ M. Bernaczyk, A. Presz, *Karnoprawna ochrona...*, op. cit., s. 136.

⁴⁴ M. Bernaczyk, A. Presz słusznie wskazali, że zarówno osoba kierująca jednostką organizacyjną, jak i podwładny, któremu powierzono obowiązek udostępniania informacji publicznej, mogą być dwoma niezależnymi podmiotami przestępstwa indywidualnego z art. 23 UODDIP. Jednakże możliwa jest też odpowiedzialność karna dwóch podmiotów przestępstwa indywidualnego jako współsprawców, działających wspólnie i w porozumieniu ze sobą (art. 18 KK). Istotą współsprawstwa przy omawianym typie czynu zabronionego będzie zatem oparte na porozumieniu wspólne zachowanie sprawców polegające na zaniechaniu udostępnienia informacji publicznej, z których każdy obejmuje swym zamiarem urzeczywistnienie wszystkich znamion przedmiotowych omawianego czynu – zob. M. Bernaczyk, A. Presz, *Karnoprawna ochrona dostępu do informacji publicznej. Część I*, „Prokuratura i Prawo”, Warszawa 2011, nr 4, s. 154.

⁴⁵ M. Bidziński [w:] *Ustawa o dostępie...*, op. cit., s. 227-228.

⁴⁶ S. Dziwisz, *Prawnokarna ochrona prawa...*, op. cit., s. 46.

to do jego kompetencji. Wskazana sytuacja może znaleźć zastosowanie w art. 28 § 1 k.k., który stanowi, że osoba pozostająca w usprawiedliwionym błędzie co do okoliczności stanowiącej znamię czynu zabronionego nie popełnia przestępstwa. W przypadku normy z art. 23 UODDIP możemy mówić o błędzie dotyczącym:

- 1) przedmiotu ochrony (błąd co do pojęcia „informacja publiczna” lub „sprawy publiczne”);
- 2) reguł postępowania z dobrem chronionym (błąd co do przesłanek odmowy udzielenia informacji publicznej);
- 3) podmiotu (błąd co do zakresu powierzonych obowiązków)⁴⁷.

Z uwagi na brak legalnej definicji pojęcia „informacja publiczna”, co może prowadzić do błędnej wykładni językowej tego pojęcia, zachodzi prawdopodobieństwo, że podmiot zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej mylnie będzie sądził, że wnioskowana informacja nie dotyczy sprawy publicznej. Sprawca taki będzie pozostawał w błędzie co do pojęcia informacji publicznej oraz sprawy publicznej. Mogą się zdarzać takie sytuacje, ponieważ jak wskazano we wstępie, art. 6 UODDIP zawiera jedynie przykłady informacji publicznych, tworząc katalog otwarty, nieprecyzyjny, niewyczerpujący. Przepisy UODDIP nie wskazują dokładnie, która informacja ma charakter publiczny i powinna być ujawniona, a która nie. Doktryna oraz orzecznictwo sądów administracyjnych ukształtowały owe pojęcie, lecz biorąc pod uwagę każdorazowo inny stan faktyczny oraz rozbieżność co do kryterium wyróżnienia informacji o sprawie publicznej, istnieje możliwość powołania się na okoliczność, że sprawca działał w usprawiedliwionym błędzie. W orzecznictwie podkreśla się, że „za informację publiczną należy uznać każdą wiadomość wytworzoną przez szeroko rozumiane władze publiczne, a także inne podmioty sprawujące funkcje publiczne w zakresie wykonywania przez nie zadań publicznych i gospodarowania mieniem komunalnym lub mieniem Skarbu Państwa. Charakter informacji publicznej mają również informacje niewytworzone przez wskazane podmioty, lecz do nich się odnoszące. Informację publiczną stanowi więc treść wszelkiego rodzaju dokumentów nie tylko bezpośrednio zredagowanych i wytworzonych przez wskazany podmiot. Przymiot taki posiada także treść dokumentów, których podmiot używa do zrealizowania powierzonych mu prawem zadań. Bez znaczenia przy tym jest, w jaki sposób dokumenty znalazły się w posiadaniu adresata wniosku oraz to, czy znajdują się one w posiadaniu także innego podmiotu. Ważne jedynie jest, by dokumenty takie służyły realizowaniu zadań publicznych przez tego adresata wniosku i odnosiły się do niego bezpośrednio⁴⁸”. „Pod pojęciem informacji o sprawie publicznej należy rozumieć również każdą czynność i każde działanie organu władzy publicznej w sferze prawa administracyjnego, ale też np. w sferze prawa cywilnego⁴⁹”. „Nie wszystkie dokumenty urzędowe są dokumentami dotyczącymi spraw publicznych⁵⁰”. Analizując powyżej wskazane poglądy,

⁴⁷ M. Bernaczyk, A. Presz, *Karnoprawna ochrona dostępu do informacji publicznej w działalności prokuratury i sądów powszechnych. Część II, op. cit.*, s. 59–60.

⁴⁸ Wyrok NSA z dnia 15 czerwca 2018 r., I OSK 1187/18, LEX Nr 1792743.

⁴⁹ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 15 października 2007 r., II SAB/Kr 56/07, CBOSA.

⁵⁰ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 18 grudnia 2006 r., II SAB/Kr 88/06, CBOSA.

ten ostatni budzi wątpliwości oraz jest dyskusyjny, ponadto pomiędzy nim a normą z art. 6 ust. 2 UODDIP zachodzi sprzeczność. Aby uniknąć błędu co do przedmiotu ochrony, podmiot, który ma udzielić informacji publicznej, powinien zbadać, czy wniosek o udzielenie informacji publicznej dotyczy informacji, skontrolować, czy dotyczy informacji istniejącej i będącej w posiadaniu tego podmiotu, a na koniec określić, czy informacja dotyczy spraw publicznych⁵¹.

Kolejnym rodzajem błędu skutkującym ewentualnym uchyleniem się od odpowiedzialności karnej jest błąd co do reguł postępowania z dobrem prawnym. Zachodzi on wówczas, gdy sprawca udowodni, że znajdował się w błędzie co do okoliczności uzasadniającej odmowę udzielenia informacji publicznej. W takim przypadku sprawca może powoływać się na brak świadomości, iż obowiązany był do udzielenia takiej informacji, co w praktyce niewątpliwie dotyczy jednostkowych i wyjątkowych sytuacji⁵². To do zadań organu należy decyzja o tym, czy informacja może zostać udostępniona, a także ustalenie, jakie informacje podlegają ochronie oraz wskazanie, czy dane te objęte są tajemnicą ze względu na ochronę danych osobowych w nich zawartych, czy też ze względu na prawo do prywatności lub tajemnicę państwową, służbową, skarbową lub statystyczną⁵³. Prawo dostępu do informacji publicznej podlega bowiem ograniczeniu w przypadkach wprost wskazanych w art. 5 UODDIP⁵⁴. W praktyce najczęstszymi przesłankami odmowy dostępu do informacji publicznej będą bez wątpienia kwestie ochrony danych osobowych. Organ udzielając takiej informacji, powinien dokonać anonimizacji (np. usunąć/zakryć imię i nazwisko, adres zamieszkania). Jednakże należy podkreślić, że jeżeli w obrębie informacji zbiegają się jeszcze inne dane ustawowo chronione, powyższe może być zabiegiem niewystarczającym. Podmiot otrzymujący wniosek o udostępnienie informacji publicznej powinien przed jej udostępnieniem zweryfikować, czy ma do czynienia z informacją publiczną oraz czy nie podlega ograniczeniu w zakresie objętym dyspozycją art. 5 UODDIP. Nadto podejmując decyzję o odmowie dostępu do informacji, winien w sposób precyzyjny oraz szczegółowy uzasadnić przeciwwskazania do jej udostępnienia. A zatem w błędzie co do reguł postępowania z dobrem prawnym będzie jedynie sprawca, który wykaże brak świadomości, że wystąpiła okoliczność uzasadniająca obowiązek udostępnienia informacji publicznej⁵⁵.

Z błędem co do podmiotu czynu zabronionego mamy do czynienia, gdy sprawca nie ma świadomości „bycia zobowiązanym” do udostępnienia informacji

⁵¹ K. Kędzierska, P. Szustakiewicz [w:] P. Szustakiewicz (red.), *Dostęp do informacji publicznej*, Legalis 2019.

⁵² M. Bernaczyk, A. Presz, *Karnoprawna ochrona dostępu do informacji publicznej w działalności prokuratury i sądów powszechnych. Część II, op. cit.*, s. 63.

⁵³ A. Zdunek, *Ograniczenie prawa do informacji publicznej w orzecznictwie sądów administracyjnych – wybrane zagadnienia*, „Rocznik Administracji Publicznej” 2016, nr 2, s. 86.

⁵⁴ Art. 5 UODDIP (Dz.U. z 2022 r. poz. 902) stanowi, że prawo dostępu do informacji publicznej podlega ograniczeniu w zakresie i na zasadach określonych w przepisach o ochronie informacji niejawnych oraz o ochronie innych tajemnic ustawowo chronionych, a także ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy.

⁵⁵ M. Bernaczyk, A. Presz, *Karnoprawna ochrona dostępu do informacji publicznej w działalności prokuratury i sądów powszechnych. Część II, op. cit.*, s. 63.

publicznej⁵⁶. Co prawda ciężko uwierzyć, że osoby zajmujące kierownicze stanowiska bądź posiadające długi staż w danej placówce pozostają w tym zakresie w nieświadomości. Podobnie będzie w sytuacji nowo zatrudnionych pracowników, ponieważ obowiązek udostępnienia informacji jest nakładany na nich m.in. na podstawie pragmatyki służbowej, aktów wewnętrznych, czy regulaminu pracy udostępnianego na początku podjęcia współpracy. Jednakże chcąc powołać się na wskazany błąd, sprawca może powołać się na to, że albo nie zdawał sobie sprawy z charakteru swojej jednostki organizacyjnej (art. 4 ust. 1 i 2), albo nie zdawał sobie sprawy z tego, że to do jego obowiązków służbowych należy udostępnienie informacji publicznej.

ZAGROŻENIE KARĄ I TRYB ŚCIGANIA

Przestępstwo nieudostępnienia informacji publicznej jest występkiem, dla którego ustawodawca przewidział sankcję alternatywną, wielorodzajową i względnie oznaczoną⁵⁷. Zagrożone jest grzywną, karą ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku. Z uwagi na alternatywne zagrożenie, czyli możliwość wyboru kary zastosowanie znajdzie dyrektywa preferencji kar wolnościowych uregulowana w art. 58 §1 k.k. Ustawowe zagrożenie pozwala również na zastosowanie art. 59 k.k. stanowiącego o odstąpieniu od wymierzenia kary. Z kolei nie będzie możliwe zastosowanie normy z art. 37b k.k., czyli zastosowanie kary mieszanej. W przypadku występkę z art. 23 UODDIP sąd może również orzec środki karne przewidziane w Kodeksie karnym. Przychyliam się do zdania M. Bernaczyk i A. Presz, że na gruncie omawianego przepisu najbardziej celowy byłby zakaz zajmowania określonego stanowiska (art. 41 §1 k.k.) albo podanie wyroku do publicznej wiadomości (art. 43b k.k.)⁵⁸. Do sprawcy przestępstwa nieudostępnienia informacji publicznej może również znaleźć zastosowanie instytucja warunkowego umorzenia postępowania karnego uregulowana w art. 66 k.k. oraz warunkowe zawieszenie wykonania kary pozbawienia wolności z art. 69 k.k.

Przygotowanie do występkę w polskim prawie karnym co do zasady nie jest karalne, więc np. wejście w porozumienie z inną osobą w celu popełnienia przestępstwa nieudostępnienia informacji pozostaje poza sferą penalizacji omawianej normy. Z kolei za usiłowanie czynu zabronionego z art. 23 UODDIP kara wymierzana jest w granicach zagrożenia określonego dla przestępstwa nieudostępnienia informacji publicznej.

Czyn stypizowany w omawianym artykule ścigany jest z oskarżenia publicznego, tym samym przyznaje się organom procesowym prowadzenie czynności z urzędu. Istotą zasady postępowania z urzędu jest uprawnienie organu procesowego do prowadzenia postępowania i dokonywania czynności niezależnie od czyjejkolwiek skargi⁵⁹. Naruszenie obowiązku nieudostępnienia informacji przybiera

⁵⁶ *Ibidem*, s. 65.

⁵⁷ A. Grześkowiak [w:] A. Grześkowiak, K. Wiak (red.), *Prawo karne*, Warszawa 2015, s. 63.

⁵⁸ M. Bernaczyk, A. Presz, *Karnoprawna ochrona dostępu do informacji publicznej w działalności prokuratury i sądów powszechnych. Część II, op. cit.*, s. 65.

⁵⁹ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. z 2022 r. poz. 1375).

postać odpowiedzialności karnej, zatem nałożenie sankcji z normy art. 23 może nastąpić wyłącznie w drodze procedury karnej przez sąd powszechny⁶⁰. Należy zgodzić się ze stwierdzeniem sądu, że „sąd administracyjny, nawet w przypadku uwzględnienia skargi, nie jest uprawniony do wymierzenia kary na podstawie przepisu art. 23 UODDIP. Przepis ten przewiduje bowiem możliwość nałożenia sankcji karnych jedynie w trybie procedury karnej⁶¹”.

ZBIEG PRZEPISÓW

Omawiając stronę przedmiotową przestępstwa z art. 23, odpowiedzialność karna ponosi podmiot, który m.in. wprowadził wnioskodawcę w błąd, informując, że nie jest w posiadaniu żądanej informacji publicznej. Potwierdził to WSA, stwierdzając, że w przypadku gdy organ nie posiada informacji, o które wnioskował obywatel, to mimo wszystko jest zobowiązany do działania. Powinien powiadomić wnioskodawcę o fakcie nieposiadania informacji. Należy jednak pamiętać, że z powodu wprowadzenia żądającego informacji w błąd przez udzielenie niezgodnej z rzeczywistością odpowiedzi co do faktu nieposiadania informacji, osoba zobowiązana do udostępnienia żądanej informacji publicznej podlega odpowiedzialności karnej w trybie art. 23 UODDIP w zbiegu z innymi przepisami określonymi w k.k.⁶² Omawiany czyn zabroniony polega na nieudostępnieniu informacji publicznej niezależnie od trybu jej udostępniania. Skoro podmioty są zobowiązane, aby udostępnić każdą posiadaną przez siebie informację w zakresie, w jakim ich dotyczy, w praktyce może dochodzić do sytuacji, w których organ ujawni informację niejawną lub ujawni ją w związku z pełnioną przez niego funkcją, wykonywaną pracą, działalnością publiczną, społeczną. Dlatego też art. 23 UODDIP może pozostawać w zbiegu z przestępstwami przeciwko ochronie informacji (rozdział XXXIII k.k.) i przestępstwami przeciwko wiarygodności dokumentów (rozdział XXXIV rozdział k.k.)⁶³. Ustawowe znamiona przestępstwa nieudostępnienia informacji pozwalają również na zastosowanie typu kwalifikowanego przestępstwa zniesławienia uregulowanego w art. 212 k.k. w zbiegu z art. 23 UODDIP. Typ kwalifikowany zniesławienia wynika ze szczególnej formy działania sprawcy poprzez podnoszenie albo rozgłoszenie zarzutów zniesławiających za pomocą środków masowego przekazu, do których niewątpliwie zalicza się Internet. Taka sytuacja może mieć miejsce w przypadku umieszczenia przez podmiot określonej treści na stronie internetowej BIP⁶⁴.

⁶⁰ Postanowienie WSA w Białymstoku z dnia 18 października 2011 r., II SO/Bk 18/11, LEX Nr 968356.

⁶¹ Postanowienie WSA w Warszawie z dnia 30 lipca 2009 r., II SAB/Wa 60/09, CBOŚA.

⁶² WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 13 października 2005 r., IV SAB/Wr 41/05, CBOŚA.

⁶³ I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska [w:] *Ustawa o dostępie...*, op. cit., s. 338.

⁶⁴ *Ibidem*, s. 340.

ZAKOŃCZENIE

Prawo do informacji publicznej jest jednym z konstytucyjnych praw, które pozwala obywatelom aktywnie funkcjonować w życiu społecznym, kontrolować władzę publiczną poprzez jawne i przejrzyste działania jej organów oraz stanowi fundament demokratycznego państwa prawa. Natomiast art. 23 ustawy o dostępie do informacji publicznej służy ochronie tego prawa, bowiem zawiera normę karną stanowiącą podstawę odpowiedzialności karnej za nieudostępnienie informacji publicznej. Nieprawidłowa realizacja tego obowiązku przez określone podmioty może skutkować odpowiedzialnością karną, ponieważ zarówno nieudostępnienie, jak i udostępnienie częściowe, niepełne lub wprowadzenie w błąd, przez udzielenie niezgodnej z rzeczywistością odpowiedzi co do faktu nieposiadania informacji, jest przestępstwem stypizowanym w art. 23 UODDIP. Jednakże aby móc pociągnąć podmiot do odpowiedzialności karnej, należy udowodnić, że działał umyślnie, z zamiarem bezpośrednim lub ewentualnym, a także że wszystkie znamiona czynu zabronionego zostały wyczerpane. Biorąc pod uwagę regulacje zawarte w ustawie o dostępie do informacji publicznej z perspektywy ponad 20 lat jej obowiązywania, wyrażam nadzieję, że niniejsze opracowanie będzie stanowić wartość dodaną dla nauki oraz będzie pełnić rolę syntetycznego wzorca komentarza do omawianego przepisu.

BIBLIOGRAFIA

- Bidziński M., Chmaj M., Szustakiewicz P. *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2018.
- Gardocki L., *Prawo karne*, Warszawa 2007.
- Grześkowiak A. [w:] A. Grześkowiak, K. Wiak (red.), *Prawo karne*, Warszawa 2015.
- Bernaczyk M., Presz A., *Karnoprawna ochrona dostępu do informacji publicznej w działalności prokuratury i sądów powszechnych. Część II*, „Prawo Mediów Elektronicznych” 2010, nr 4.
- Bernaczyk M., Presz A., *Karnoprawna ochrona dostępu do informacji publicznej. Część I*, „Prokuratura i Prawo” 2011, nr 4.
- Czarny-Drożdżejko E., *Karna ochrona prawa do informacji publicznej*, „Czasopisma Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 2005, z. 2.
- Dziwisz S., *Prawnokarna ochrona prawa do informacji publicznej*, „Kontrola Państwowa”, 2019, nr 4.
- Kędzierska K., Szustakiewicz P. [w:] P. Szustakiewicz (red.), *Dostęp do informacji publicznej*, Legalis 2019.
- Momot S., *Przepisy o dostępie do informacji publicznej w praktyce prokuratorskiej*, „Prokuratura i Prawo” 2008, nr 10.
- Ruszewski J., Sitniewski P. [w:] P. Sitniewski (red.), *Dostęp do informacji publicznej w pytaniach i odpowiedziach*, Białystok 2013.
- Zdunek A., *Ograniczenie prawa do informacji publicznej w orzecznictwie sądów administracyjnych – wybrane zagadnienia*, „Rocznik Administracji Publicznej” 2016, nr 2.

Kamińska I., Rozbicka-Ostrowska (red.), *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2016.

Wild M. [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Komentarz do art. 1–86*, t. 1, Warszawa 2016, Legalis.

PRZESŁANKI ODPOWIEDZIALNOŚCI KARNEJ NA PODSTAWIE ART. 23 USTAWY O DOSTĘPIE DO INFORMACJI PUBLICZNEJ

Streszczenie

W niniejszym opracowaniu skupiono uwagę w szczególności na tym, jakie przesłanki uzasadniają możliwość poniesienia odpowiedzialności karnej za nieudostępnienie informacji publicznej na podstawie art. 23 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Opisano ustawowe znamiona czynu zabronionego, tj. przedmiot ochrony, stronę przedmiotową, stronę podmiotową oraz podmiot. Odwołano się również do podstawowych pojęć administracyjnoprawnych związanych z omawianą tematyką. Norma z art. 23 typizuje jakąkolwiek informację, która posiada charakter publiczny, lecz ustawodawca nie przewidział legalnej definicji pojęcia „informacja publiczna”. Z tego względu może dochodzić do błędnej wykładni językowej, skutkującej wyłączeniem odpowiedzialności karnej poprzez powołanie się na normę z art. 28 §1 k.k. Opisano także, jakie sytuacje mogą stanowić podstawę do złożenia zawiadomienia o możliwości podejrzenia przestępstwa. Wyjaśniono, kiedy mamy do czynienia z bezczynnością w zakresie dostępu do informacji publicznej oraz czym jest niemożność udostępniania informacji publicznej. W ramach kompleksowości zagadnienia przedstawiono, jakie kary i środki karne można wymierzyć sprawcom, jak przedstawia się tryb ścigania oraz zbieg przepisów.

Słowa kluczowe: informacja publiczna, nieudostępnienie informacji publicznej, odpowiedzialność karna, przestępstwo, zawiadomienie o możliwości popełnienia przestępstwa, błąd

PREREQUISITES FOR CRIMINAL LIABILITY UNDER ARTICLE 23 OF THE LAW ON ACCESS TO PUBLIC INFORMATION

Abstract

This paper focuses in particular on what prerequisites justify the possibility of criminal liability for failure to provide public information under Article 23 of the Law on Access to Public Information. It describes the statutory elements of the criminal act, i.e. the object of protection, the subject side, the subject side and the subject. It also refers to basic administrative-legal concepts related to the subject under discussion. The norm of Article 23 typifies any information that has a public character, but the legislator has not provided a legal definition of the term “public information.” Therefore, there may be a misinterpretation of language, resulting in the exclusion of criminal liability by invoking the norm of Article 28 §1 of the CC. It is described what situations may be the basis for filing a notice of suspicion of a crime. It was explained when there is inaction in the field of access to public information and what is the inability to provide public information. As part of the comprehensiveness of the issue, it is presented what

penalties and criminal measures can be imposed on offenders, how the mode of prosecution is presented, as well as the concurrence of laws.

Keywords: public information, failure to provide public information, criminal liability, crime, notice of possible crime, mistake

AKSJOLOGIA NORM KONSTYTUUJĄCYCH DOSTĘP DO INFORMACJI PUBLICZNEJ

ADAM PŁUSA*

WPROWADZENIE

Aksjologia jest dziedziną filozofii zajmującą się badaniem natury wartości, ustalaniem norm i kryteriów wartościowania oraz hierarchii wartości¹. Za wartość natomiast przyjmuje się coś, co jest cenione przez jednostkę lub zespoły ludzi². Należy zauważyć, że zazwyczaj prawo jest analizowane w oderwaniu od wartości, które zostały przyjęte za jego podstawy, a dopiero w sytuacji gdy pojawiają się trudności w interpretacji tekstu prawnego w zastosowaniu danej normy czy przy kontroli jej zastosowania, następuje zwrot do fundamentów aksjologicznych. Wynika z tego, że do należytego poznania danej instytucji prawnej, jej istoty i działania konieczna jest obserwacja zarówno z perspektywy normatywnej, jak i aksjologicznej³. Tym samym, aby zrozumieć prawo dostępu do informacji publicznej, jego sens i funkcjonowanie, konieczne jest poznanie podstaw aksjologicznych. Niniejsze opracowanie stanowi próbę określenia systemu wartości, jaki został przyjęty przez prawodawcę przy tworzeniu instytucji dostępu do informacji publicznej w oparciu o analizę orzecznictwa sądów administracyjnych oraz aktualnego stanowiska doktryny. W Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej uchwalonej dnia 2 kwietnia 1997 r.⁴ (dalej: Konstytucja RP / Ustawa zasadnicza) w Rozdziale II „Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela” wyróżniono trzy kategorie praw i wolności – osobiste, polityczne oraz ekonomiczne, socjalne i kulturalne. Prawo dostępu do informacji publicznej jest prawem podmiotowym, zgodnie z którym uprawniony podmiot ma możliwość żądania udostępnienia mu informacji o działalności organów władzy oraz osobach pełniących funkcje publiczne. Dostęp do informacji publicznej naturalnie należy zatem do kategorii praw i wolności o charakterze politycznym.

* Uczelnia Łazarskiego, e-mail: adamplusa@icloud.com, ORCID: 0009-0003-1870-1681

¹ K. Chochowski, *Pojęcie i istota aksjologii* [w:] J. Zimmermann (red.), *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. 1, Warszawa 2017.

² Z. Ziemiński, *Wartości konstytucyjne*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1993, s. 15.

³ J. Zimmermann (red.), *Wartości w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015, s. 13.

⁴ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78 poz. 483).

Skorzystanie przez obywatela z tego uprawnienia i poddanie władzy publicznej kontroli stanowi formę uczestnictwa w życiu politycznym⁵. Analizę aksjologii dostępu do informacji publicznej należy rozpocząć od regulacji Konstytucji RP, z uwzględnieniem zarówno jej preambuły, zasad konstytucyjnych oraz przepisu art. 61 Konstytucji RP dotyczącego dostępu do informacji publicznej⁶. Prawodawca zazwyczaj w regulacji konstytucyjnej zaznacza istnienie pewnej wartości, którą później rozwija poprzez konkretne instytucje prawne. Należy zatem zweryfikować, jaki związek z prawem dostępu do informacji publicznej mają wartości, tj. prawda, dobro, piękno i sprawiedliwość oraz zasady demokratycznego państwa prawnego i zwierzchnictwa narodu, oraz czy prawo dostępu do informacji publicznej stanowi ich kontynuację. Rozwinięcia wartości wynikających z Konstytucji RP, a istotnych z perspektywy dostępu do informacji publicznej należy szukać również w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej⁷ (dalej: ustawa o dostępie do informacji publicznej / UODDIP). Przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej konstytuują podstawowe gwarancje chroniące powszechny charakter instytucji dostępu do informacji. Stworzenie przedmiotowych gwarancji może świadczyć o istotnym znaczeniu, jakie ustawodawca przypisuje temu prawu podmiotowemu. W zestawieniu powszechności dostępu do informacji publicznej z koniecznością ochrony dobra publicznego orzecznictwo wypracowało koncepcje nadużycia prawa dostępu do informacji publicznej. W opracowaniu wskazano, na czym polega nadużycie prawa dostępu do informacji publicznej oraz jakie propozycje przeciwdziałania temu proponuje doktryna.

WARTOŚCI WYNIKAJĄCE Z KONSTYTUCJI RP

Wracając do regulacji konstytucyjnej, należy zauważyć, że w preambule do Konstytucji RP wskazane zostały przez prawodawcę cztery wartości uznane za uniwersalne, a mianowicie: prawda, dobro, piękno i sprawiedliwość⁸. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego treść preambuły może mieć znaczenie normatywne, w szczególności w związku z konkretnymi przepisami Konstytucji RP⁹. Z pewnością

⁵ W. Sokolewicz, K. Wojtyczek [w:] L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 2, wyd. 2, Warszawa 2016, art. 61.

⁶ Art. 61 ust. 1 Konstytucji RP: „Obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa”.

⁷ Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2022 r. poz. 902).

⁸ Preambuła do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.: „W trosce o byt i przyszłość naszej Ojczyzny, odzyskawszy w 1989 roku możliwość suwerennego i demokratycznego stanowienia o Jej losie, my, Naród Polski – wszyscy obywatele Rzeczypospolitej, zarówno wierzący w Boga będącego źródłem prawdy, sprawiedliwości, dobra i piękna, jak i nie podzielający tej wiary, a te uniwersalne wartości wywodzący z innych źródeł (...)”.

⁹ Wyrok TK z dnia 27 listopada 2007 r., SK 39/06, OTK-A 2007, Nr 10, poz. 127.

na podstawie wstępu do Konstytucji RP możliwe jest wskazanie pewnych kierunków interpretacji przepisów Ustawy zasadniczej oraz innych aktów prawa powszechnie obowiązującego. Można też stwierdzić, że preambuła to miejsce, w którym następuje „włączenie” wartości do Konstytucji, bowiem tam po raz pierwszy się pojawiają, a ich rozwinięcie następuje w przepisach części artykułowej¹⁰.

Wartością, która w oczywisty sposób łączy się z dostępem do informacji publicznej jest prawda rozumiana jako wiedza o świecie lub znajomość ważnych dla państwa wydarzeń. W kontekście informacji publicznej prawda często utożsamiana jest z jawnością czy transparentnością działań organów państwa. Dostęp do prawdy zapewniają narzędzia takie jak nauka i wykształcenie, natomiast sama informacja i jej jawność są instrumentami, które pomagają w zdobywaniu wiedzy z zakresu funkcjonowania państwa¹¹. Z powyższego wynika, że dostęp do informacji publicznej prowadzi do poznania prawdy, zatem prawda została obrana jako cel, wartość, do której należy dążyć.

Mówiąc o kolejnej z wartości, które prawodawca wskazał we wstępie do Konstytucji RP, należy zwrócić uwagę, że przepis art. 1 Konstytucji RP wprost się do niej odnosi, bowiem określa, że: „Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli”¹². Z tej zasady wynikają dwa istotne stwierdzenia, a mianowicie, że Rzeczpospolita stanowi dobro oraz jest dobrem wszystkich obywateli¹³. Drugie stwierdzenie jest w tym przypadku szczególnie istotne z perspektywy dostępu do informacji, ponieważ oznacza, że państwo ma wobec obywateli rolę służebną – ma służyć społeczeństwu, które korzystając ze swojego uprawnienia, może dokonywać kontroli działań władzy. Analizując dostęp do informacji publicznej z perspektywy wartości dobra, trzeba zauważyć, że w Konstytucji RP obiektem ochrony nie jest dobro samo w sobie, ale dobro z perspektywy danego podmiotu. Można zatem wyróżnić dobro jednostki oraz dobro grupy (państwa). Te dwie perspektywy (perspektywy tych dwóch grup) istnieją również na gruncie instytucji dostępu do informacji publicznej, bowiem z jednej strony jednostkom zapewniane jest uprawnienie do żądania udostępnienia informacji, jednakże po drugiej stronie dla podmiotów zobowiązanych do udzielenia informacji, tj. wykonujących władzę publiczną, istnieją regulacje (wprowadzone na podstawie UODDIP), które służą zachowaniu balansu między koniecznością odpowiedzi na wnioski o informację a wykonywaniem zleconych im zadań. Dotyczy to między innymi możliwości żądania opłaty za udostępnienie informacji przetworzonej lub konieczność wykazania szczególnego znaczenia informacji dla interesu publicznego¹⁴. Piękno jako

¹⁰ M. Granat, *Ukryte bogactwo preambuły Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 2022, nr 3, s. 125–140.

¹¹ E. Gorlewska, *Logos – filozofia słowa. Szkice o pograniczach języka, filozofii i literatury, Nazwy wartości uniwersalnych w polskiej Konstytucji – znaczenia tekstowe i konotacje potoczne*, Instytut Filologii Polskiej, Wydział Filologiczny, Uniwersytet w Białymstoku, s. 108.

¹² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78 poz. 483).

¹³ Wyrok NSA z dnia 6 grudnia 2022 r., III OSK 5445/21, CBOIS.

¹⁴ Art. 3 ust. 1 pkt 1 oraz art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U.z 2022 r. poz. 902)

trzecia wartość wymieniona w preambule do Konstytucji RP służy raczej dopełnieniu klasycznej triady wartości platońskich, tj. prawda, dobro i piękno, i trudno jest przypisać temu bezpośredni związek z prawem dostępu do informacji publicznej¹⁵. O pięknie można raczej w tym przypadku mówić jako o pięknie moralnym, nieskazitelności¹⁶. Natomiast zgodnie ze stanowiskiem doktryny istotą demokratycznego państwa prawnego jest to, że prawo przez nie tworzone powinno być moralne, można zatem zauważyć pośredni związek między omawianą instytucją dostępu do informacji a pięknem w zaproponowanym rozumieniu¹⁷. Ostatnią z wymienionych wartości w preambule Konstytucji RP jest sprawiedliwość pojmowana jako miernik słuszności postępowania władz i obywateli, co wprost przekłada się na cel udostępnienia informacji publicznej, którym jest możliwość skontrolowania działalności władzy publicznej i osób pełniących funkcje publiczne.

Prawidłowo zatem przyjęto, że istnieje związek między wartościami wymienionymi w preambule do Konstytucji RP a prawem dostępu do informacji publicznej, bowiem celem tego prawa jest poznanie przez wnioskodawcę prawdy o działalności państwa i możliwość oceny słuszności tych działań, co w rezultacie ma przyczynić się do osiągnięcia dobra, korzyści dla społeczeństwa¹⁸.

Warto wskazać, że regulacja konstytucyjna dotycząca dostępu do informacji publicznej była wzorowana na regulacjach międzynarodowych, m.in. w przepisach: Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka z dnia 10 grudnia 1948 r., Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych¹⁹ oraz Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzonej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r.²⁰ Co prawda przepisy wymienionych aktów nie zawierały wprost sformułowanego prawa obywatela do żądania informacji w sprawach publicznych i nie skutkowały koniecznością podjęcia działań przez władze publiczne, ale takie uprawnienie można z nich wywieść²¹. Standardy ustalone na poziomie międzynarodowym miały istotny wpływ na rozwój regulacji poszczególnych państw, bowiem państwa zobligowane były do przestrzegania ustalonych standardów w stosunku do własnych obywateli, a często nawet do jednostki ludzkiej²².

W polskim systemie prawnym podstawowym źródłem uprawnienia do żądania udostępnienia informacji publicznej jest art. 61 ust. 1 Konstytucji RP²³. Należy jednak zauważyć, że regulacja konstytucyjna w swoim założeniu ma szeroki zakres przedmiotowy, ponieważ zaznaczono w jej treści istnienie wszelkich kwestii relevantnych dla działania państwa (w tym przede wszystkim zasad ustroju państwa,

¹⁵ E. Gorlewska, *Logos – filozofia słowa...*, op. cit., s. 108.

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ T. Jafra, *Elementy aksjologiczne prawa administracyjnego i/versus wartości prawa cywilnego w osobowym prawie imion i nazwisk* [w:] J. Zimmermann (red.), *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. 2, Warszawa 2017.

¹⁸ E. Gorlewska, *Logos – filozofia słowa...*, op. cit., s. 108.

¹⁹ Dz.U. z 1977 r. Nr 38 poz. 167.

²⁰ Dz.U. z 1993 r. Nr 61 poz. 284.

²¹ H. Knysiak-Molczyk, *Prawo do informacji w postępowaniu administracyjnym, sądownoadministracyjnym oraz w ustawie o dostępie do informacji publicznej*, PPP 2010, nr 3, s. 66–79.

²² B. Opaliński [w:] P. Szustakiewicz (red.), *Dostęp do informacji publicznej*, Warszawa 2014, s. 2.

²³ Art. 61 ust. 1 Konstytucji RP.

naczelných organów państwa i ich kompetencji oraz statusu jednostek), natomiast jest ona względnie płytka – nie rozwija w zadowalającym zakresie konkretnych treści. Zgodnie z powyższym art. 61 ust. 1 Konstytucji RP stanowiący, że: „Obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne (...)” konstruuje w bardzo ogólny sposób uprawnienie obywatela do żądania udostępnienia informacji, jednocześnie pozostawiając dla ustawodawcy konieczność rozwinięcia tej treści, co wynika z ust. 4 przywołanego artykułu: „Tryb udzielania informacji, o których mowa w ust. 1 i 2, określają ustawy, a w odniesieniu do Sejmu i Senatu ich regulaminy”. Ustawa o dostępie do informacji publicznej stanowi właśnie formę rozwinięcia uprawnienia obywatela do uzyskania informacji o działalności organów władzy publicznej i osób pełniących funkcje publiczne. Zgodnie z uzasadnieniem projektu ustawy jednym z celów wprowadzenia regulacji było skonkretyzowanie prawa obywatela wynikającego z Konstytucji RP, czyli zapewnienie realnego dostępu do informacji poprzez określenie szczegółów samej procedury²⁴.

Głównym celem i zarazem wartością wynikającą z prawa dostępu do informacji publicznej jest jawność lub transparentność działania organów władzy. Zasada transparentności nie została wprost wpisana w treść Konstytucji RP, lecz stanowi wynik interpretacji jej przepisów, w tym przede wszystkim zasady demokratycznego państwa prawnego z art. 2 oraz zasady zwierzchnictwa narodu określonej w art. 4 Konstytucji RP. Obowiązek państwa do ujawnienia informacji znajdujących się w obszarze publicznego zainteresowania jest kluczowym warunkiem istnienia demokracji rozumianej jako rzeczywisty udział obywateli w sprawowaniu władzy²⁵. Tylko bowiem obywatele posiadający prawdziwe i potwierdzone informacje o działaniu organów władzy są w stanie dokonać kontroli ich działania, budować społeczeństwo obywatelskie i ogólnie przyczyniać się do rozwoju demokracji²⁶. Taka aktywność publiczna jednostek ma za cel nieustanne doskonalenie procesów decyzyjnych zachodzących w państwie i zapewnienie zadań publicznych na zasadzie konsensusu, a to może przełożyć się na lepszą jakość świadczonych usług publicznych i zwiększenie zaufania i przychylności do działań władzy publicznej²⁷. Tym samym dostęp do informacji publicznej ma istotne znaczenie w odniesieniu do zasady zwierzchnictwa narodu, wpływając na jakość podejmowanych przez społeczeństwo decyzji i budowanie społeczeństwa obywatelskiego²⁸.

²⁴ Uzasadnienie projektu ustawy o dostępie do informacji publicznej, druk sejmowy Nr 2094 [online:] [https://orka.sejm.gov.pl/RejestrD.nsf/0/9C329FDFBCD15F67C1256922002E-95E9/\\$file/2094.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/RejestrD.nsf/0/9C329FDFBCD15F67C1256922002E-95E9/$file/2094.pdf) [dostęp: 20.05.2023].

²⁵ Wyrok NSA z dnia 7 lutego 2023 r., III OSK 6634/21, CBOIS.

²⁶ Wyrok NSA z dnia 28 września 2021 r., III OSK 1060/21, CBOIS.

²⁷ M. Giełda, *Partycypacja jako wartość administracji publicznej* [w:] J. Zimmermann (red.), *Wartości w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015.

²⁸ Wyrok NSA z dnia 31.05.2004 r., OSK 205/04, CBOIS.

WARTOŚCI WYNIKAJĄCE Z USTAWY O DOSTĘPIE DO INFORMACJI PUBLICZNEJ

Dysponowanie informacją o działaniu organów władzy lub osób pełniących funkcje publiczne, jak już wskazano, stanowi samoistną wartość, bo wpływa na realizację zasady demokratycznego państwa prawnego oraz zwierzchnictwa narodu. Jest również jednym z podstawowych praw człowieka. Z tego powodu prawodawca zdecydował nadać temu prawu powszechny charakter, poszerzając jego zakres w stosunku do regulacji Konstytucji RP. Wyraża się to w postaci czterech kwestii, jakie zostały zaznaczone w treści ustawy o dostępie do informacji publicznej, w tym poszerzenie katalogu podmiotów uprawnionych do żądania, ograniczenie wymogów formalnych i fiskalnych wniosków oraz zapewnienie możliwości sądowej weryfikacji działania organu.

Zgodnie z regulacją konstytucyjną dostęp do informacji publicznej zapewniony został obywatelowi – osobie fizycznej posiadającej obywatelstwo polskie. Wynika to z faktu, że posiadanie informacji przekłada się na inne uprawnienia związane ze statusem obywatela, tj. czynne prawo wyborcze lub dostęp do służby publicznej²⁹. Warto jednak zauważyć, że zgodnie z międzynarodowymi standardami praw człowieka państwo powinno zapewnić dostęp do informacji publicznej nie tylko obywatelom, ale wszystkim podmiotom³⁰. Przed uchwaleniem ustawy o dostępie do informacji publicznej Trybunał Konstytucyjny na kanwie sprawy o sygn. akt K 1/92 stwierdził, że „w państwie demokratycznym konstytucyjne przepisy dotyczące praw obywatelskich, z wyjątkiem pewnych praw o czysto politycznym charakterze, jak np. prawo wyborcze, dotyczą również cudzoziemców. (...) Trybunał zwrócił również uwagę, iż tendencja do obejmowania prawami i wolnościami zawartymi w Konstytucji RP nie tylko obywateli własnego państwa, jest coraz powszechniejsza w krajach demokratycznych”³¹. W związku z powyższym w duchu standardów praw człowieka ustawodawca rozszerzył uprawnienie do żądania udostępnienia informacji publicznej, wpisując, że przysługuje ono „każdemu podmiotowi”. Wyjątkiem w tym zakresie zgodnie z art. 5 ustawy o dostępie do informacji publicznej³² jest jedynie ochrona informacji niejawnych i innych tajemnic chronionych na podstawie ustaw szczególnych oraz ochrona prywatności osób fizycznych lub tajemnicy przedsiębiorcy³³.

Warto podkreślić, że zmieniając pojęcie obywatela na sformułowanie „każdy podmiot”, ustawodawca zrezygnował nie tylko z wymogu posiadania przez wnioskodawcę obywatelstwa polskiego, ale również zapewnił to uprawnienie nie tylko osobom fizycznym, ale również osobom prawnym i jednostkom organizacyjnym

²⁹ B. Opaliński [W:] *Dostęp do informacji publicznej...*, op. cit., s. 28–29.

³⁰ I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, wyd. 3, Warszawa 2016, art. 2.

³¹ Orzeczenie TK z dnia 20 października 1992 r., K 1/92, OTK 1992, Nr 2, poz. 23.

³² Art. 5 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2022 r. poz. 902).

³³ Ustawa z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 742).

nieposiadającym osobowości prawnej³⁴. Takie działanie ma o tyle istotne znaczenie, iż dostęp do informacji publicznej, zgodnie z uzasadnieniem projektu ustawy o dostępie do informacji publicznej, wspiera „stabilność życia gospodarczego sprzyjając działaniom tych wszystkich podmiotów pragnących aby respektowanie standardów etycznych było nieodłącznym elementem życia gospodarczego, co na styku służby interesu publicznego z prywatnym jest stanem ze wszech miar pożądanym, choćby ze względu na walkę z korupcją”³⁵. Rozszerzenie zakresu podmiotowego ustawy o dostępie do informacji publicznej i umożliwienie osobom prawnym i jednostkom organizacyjnym żądania informacji publicznej wpływa zatem na redukcję ryzyka w ich procesach gospodarowania.

W przepisie art. 2 UODDIP zastrzeżono, że od podmiotu wnioskującego o dostęp do informacji publicznej nie wolno żądać wykazania interesu prawnego lub faktycznego, jednakże każde żądanie powinno podlegać ocenie, czy żądana informacja ma znaczenie z perspektywy spraw publicznych ważnych dla społeczeństwa³⁶. Należy wskazać, że podmioty występujące z wnioskiem o udostępnienie informacji w celu dokonania społecznej kontroli działalności organów władzy, czyli zgodnie z ideą wynikającą z Konstytucji RP i ustawy o dostępie do informacji publicznej, nie powinny być zmuszone do wykazywania takiego interesu.

Przechodząc do wymogów formalnych samego wniosku, należy zauważyć, że w orzecznictwie stwierdzono, iż forma wniosku o udostępnienie informacji publicznej może być dowolna³⁷, zatem dopuszczalne są wnioski składane pisemnie, ale również zapytania telefoniczne czy za pośrednictwem poczty elektronicznej. Wymagania postawione podmiotom żądającym udostępnienia informacji są do tego stopnia minimalne, iż w niektórych przypadkach dotyczących udostępnienia informacji nieprzetworzonej (gdy jej udzielenie nie naraża na ujawnienie żadnych tajemnic ustawowo chronionych) nie jest nawet wymagana indywidualizacja wnioskodawcy³⁸. Jednak są to sytuacje skrajne i bezpieczniejszym stanowiskiem jest przyjęcie, że minimalnym wymogiem wniosku o udostępnienie informacji publicznej jest wskazanie wnioskodawcy³⁹. Należy bowiem zwrócić uwagę na rodzaje rozstrzygnięć, jakie mogą być wydane po rozpatrzeniu wniosku o udostępnienie informacji, w szczególności gdy wniosek dotyczy informacji przetworzonej, od której udostępniający może zażądać opłaty lub gdy zachodzi konieczność odmowy udostępnienia⁴⁰. Takie rozstrzygnięcia wymagają zidentyfikowania podmiotu żądającego, jednakże należy uznać, że jest to wymóg mniej niż minimalny.

³⁴ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 lutego 2004 r., II SAB 391/03, LEX Nr 169533 oraz wyrok WSA w Warszawie z dnia 26 listopada 2009 r., II SAB/Wa 89/09, LEX Nr 556958.

³⁵ Uzasadnienie projektu ustawy o dostępie do informacji publicznej, druk 2094 [online:] [https://orka.sejm.gov.pl/RejestrD.nsf/0/9C329FDFBCD15F67C1256922002E95E9/\\$file/2094.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/RejestrD.nsf/0/9C329FDFBCD15F67C1256922002E95E9/$file/2094.pdf) [dostęp: 20.05.2023].

³⁶ I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej...*, op. cit., art. 2.

³⁷ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 10 listopada 2010 r., II SAB/WA 259/10, CBOIS.

³⁸ I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej...*, op. cit., art. 2.

³⁹ Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 12 kwietnia 2012 r. II SAB/OI 33/12, CBOIS.

⁴⁰ Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 29 czerwca 2016 r. II SAB/Gd 60/16, CBOIS.

Przy powszechności prawa dostępu do informacji publicznej ustawodawca przyjął zasadę bezpłatności udzielania informacji z pewnymi wyjątkami. Wynika to z konieczności zapewnienia jak najszerszemu gronu podmiotów możliwości pozyskania informacji. Taka tendencja wynika również z samego orzecznictwa i przyjmowanej wykładni przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej i Konstytucji RP⁴¹. W doktrynie podnosi się jednak, że ze względu na bezpłatność dostępu do informacji publicznej jest ona często nadużywana do celów przekraczających dobro wspólne⁴².

Ustawodawca w art. 15 UODDIP określił wyjątek od zasady bezpłatności udostępniania informacji, zgodnie z którym w sytuacji, gdy „podmiot obowiązany do przekazania informacji ma ponieść dodatkowe koszty związane ze wskazanym we wniosku sposobem udostępnienia lub koniecznością przekształcenia informacji w formę wskazaną we wniosku, podmiot ten może pobrać od wnioskodawcy opłatę w wysokości odpowiadającej tym kosztom”. Na wstępie należy podkreślić, że ustawodawca w przytoczonym przepisie dał możliwość żądania pokrycia kosztów, zatem dany podmiot zobowiązany może samodzielnie ocenić, czy taka konieczność powstanie czy nie⁴³. W orzecznictwie wskazuje się, że ustalenie wysokości danej opłaty nie może być z góry określone, np. w formie cennika za dostęp do informacji, a musi być każdorazowo ustalane w zależności od żądanej informacji⁴⁴. Tym samym ustawodawca zdecydował się, aby bariera finansowa w dostępie do informacji publicznej nie była rzeczywistą blokadą w możliwości żądania udostępnienia informacji, a jedynie stanowiła ekwiwalentną kompensatę poniesionych ciężarów związanych z udostępnieniem dla organu zobowiązanego.

Zgodnie z art. 21 UODDIP sprawy z zakresu informacji publicznej są sprawami sądowoadministracyjnymi. W związku z tym brak rozstrzygnięcia lub nieodpowiednie rozstrzygnięcie żądania w opinii wnioskodawcy może być podstawą nie tylko do odwołania w postępowaniu administracyjnym, ale też podstawą do wszczęcia postępowania skargowego przed sądem administracyjnym. Należy uznać to za kolejną gwarancję prawidłowego dostępu do informacji publicznej oraz za element zasady powszechności dostępu do informacji publicznej.

Zgodnie z art. 61 ust. 3 Konstytucji RP ograniczenie prawa do informacji publicznej może wystąpić jedynie ze względu na ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa. Natomiast możliwość ograniczenia praw i wolności określono w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, wskazując na ustanowienie ograniczenia w ustawie i tylko gdy jest to niezbędne dla bezpieczeństwa, porządku publicznego, ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej w demokratycznym państwie prawnym. Wskazuje się, że art. 61 ust. 3 modyfikuje treść art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, przez co ograniczenie dostępu do informacji publicznej nie

⁴¹ Wyrok NSA z dnia 28 lipca 2017 r. I OSK 2916/15, CBOIS.

⁴² I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej...*, op. cit., art. 7.

⁴³ K. Kędzierska [w:] P. Szustakiewicz (red.), *Dostęp do informacji publicznej*, Warszawa 2014, s. 200.

⁴⁴ Wyrok NSA z dnia 18 grudnia 2014 r., I OSK 266/14, CBOIS.

może być dokonane w celu ochrony środowiska, zdrowia lub moralności publicznej⁴⁵. W orzecznictwie wskazuje się również, że art. 61 ust. 3 Konstytucji RP nie jest skierowany jedynie do ustawodawcy, umożliwiając wprowadzanie ograniczeń, ale jest również skierowany do sądów, które mogą uznać, że w danym stanie faktycznym zaszła konieczność odmowy dostępu do informacji publicznej, wskazując na potrzebę ochrony wolności i praw, porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa⁴⁶. Prawodawca za zasadę przyjął jawność działania organów władzy publicznej i określił od niej wyjątki. Pokazuje to również pewną hierarchię wartości przyjętą przez prawodawcę, zgodnie z którą transparentność działania organów władzy ustępuje kwestiom związanym głównie z dobrem publicznym⁴⁷.

Wyżej wymienione aspekty powszechnego charakteru dostępu do informacji publicznej służą ułatwieniu i rozszerzeniu dostępu przy zachowaniu zaledwie minimalnych wymogów dla podmiotów wnioskujących. Regulacje dotyczące tej instytucji prawnej są fundamentem zasady jawności działania organów władzy, bowiem ułatwiają realizację społecznej kontroli władzy, zapobiegają jej nadużyciom, przeciwdziałają korupcji urzędników, ogólnie poprawiają efektywność działania administracji publicznej⁴⁸.

KONCEPCJA NADUŻYWANIA PRAWA DOSTĘPU DO INFORMACJI PUBLICZNEJ

Przy sprawach z zakresu dostępu do informacji publicznej w wielu przypadkach dochodzi do ważenia między uprawnieniem jednostki do żądania udostępnienia informacji publicznej a korzyścią społeczeństwa. Nadrzędnym celem, jaki chciał osiągnąć prawodawca, tworząc uprawnienie do żądania dostępu do informacji publicznej, jest zapewnienie transparentności działania organów państwowych i osób pełniących funkcje publiczne. Dodatkowo prawodawca chciał zapewnić realny wpływ obywateli na poczynania władzy zgodnie z zasadą demokratycznego państwa prawnego⁴⁹. Za niezgodne z celem ustawy należy zatem uznać osiąganie celów prywatnych w żądaniu udostępnienia informacji publicznej, bowiem zamysłem tej instytucji jest dążenie do korzyści wspólnej w postaci prawidłowego działania organów władzy państwowej na zasadach przejrzystości⁵⁰. Właśnie przy rozważaniu kwestii dobra jednostki lub dobra wspólnego w orzecznictwie zidentyfikowano zagadnienie nadużycia prawa dostępu do informacji.

Do nadużycia prawa dochodzi w sytuacji, gdy dany podmiot działa zgodnie z prawem materialnym, ale w celu sprzecznym z założonym przez prawodawcę, np. w celu wyrażenia szykany, bezwzględności lub formalizmu. Dotyczy to oczywiście

⁴⁵ W. Sokolewicz, K. Wojtyczek [w:] L. Garlicki, M. Zubik, *Konstytucja...*, *op. cit.*, art. 61.

⁴⁶ Wyrok NSA z dnia 11 stycznia 2018 r., I OSK 549/16, LEX Nr 2444330.

⁴⁷ E. Gorlewska, *Logos – filozofia słowa...*, *op. cit.*, s. 109.

⁴⁸ Wyrok TK z dnia 18 grudnia 2018 r., SK 27/14, OTK-A 2019, Nr 5.

⁴⁹ M. Kowalski, *Nadużycie prawa do informacji publicznej*, ZNSA 2016, nr 2, s. 49–60.

⁵⁰ Wyrok NSA z dnia 23 listopada 2016 r., I OSK 1601/15, CBOIS.

nie samej normy, ale jej niewłaściwego zastosowania. Warto również nadmienić, że nadużycie prawa wiąże się z niewłaściwym wpływem na sytuację innych podmiotów⁵¹. Zgodnie z orzecznictwem nadużycie prawa dostępu do informacji publicznej polega na wystąpieniu z wnioskiem o udostępnienie informacji opartym na innym celu niż troska o dobro publiczne, transparentność państwa itp.⁵² Tym samym koncepcja nadużycia dostępu do informacji publicznej odnosi się jedynie do nadużyć ze strony wnioskujących podmiotów. Wśród przedstawicieli doktryny podkreśla się, że przy definiowaniu pojęcia nadużywania prawa dostępu do informacji publicznej konieczne jest odniesienie do założeń aksjologicznych tego prawa, ponieważ najpierw należy odpowiednio zidentyfikować cel i wartości będące u podstaw dostępu do informacji publicznej⁵³.

Nadużywanie prawa dostępu do informacji publicznej może być problematyczne do zidentyfikowania, bowiem jak już wskazano powyżej, ustawodawca zapewniając możliwie jak najpełniejszy dostęp do informacji publicznej, zwolnił podmioty wnioskujące z obowiązku wykazywania interesu prawnego lub faktycznego⁵⁴. Zgodnie z orzecznictwem wyróżnia się trzy zasadnicze przypadki, w których występuje nadużycie prawa dostępu do informacji publicznej: „1. wykorzystania prawa do informacji w celu zakłócenia funkcjonowania organów administracji (do swoistego pieniactwa z wykorzystaniem prawa do informacji); 2. wykorzystania dla celów gospodarczych, zawodowych lub na potrzeby prowadzenia indywidualnych sporów prawnych; 3. wykorzystania dla szykanowania osób piastujących funkcje publiczne, do pozyskiwania informacji o tych osobach nie w celu społecznej kontroli, lecz dla prowadzenia sporów osobistych, zaspokojenia prywatnych animozji”⁵⁵.

Dla przykładu, Naczelny Sąd Administracyjny uznał za nadużycie prawa dostępu do informacji próbę rozdrobnienia żądanych od podmiotu publicznego informacji na wiele wniosków stanowiących w istocie elementy znaczenie obszerniejszego żądania udostępnienia informacji, tak aby podmiot zobowiązany był skłonny do ich uwzględnienia i niekwalifikowania jako informacji przetworzonych, co do których wymagane byłoby legitymowanie się szczególnym interesem publicznym⁵⁶. W przedmiotowym przypadku istotna była skala żądanych informacji i liczba złożonych wniosków, których rozpoznanie w rezultacie mogło doprowadzić do obciążenia organu i dezorganizacji jego pracy przy wykonywaniu ustawowych zadań. Wśród przesłanek świadczących o możliwym wystąpieniu nadużycia dostępu do informacji publicznej judykatura wymienia: „seryjność i podobieństwo skarg, akcentowanie w treściach pism kwestii kosztów postępowania, model działania skarżącego i jego pełnomocnika, okoliczność czasowa między wniesieniem skargi

⁵¹ B. Wilk, D. Sześciło, *Nadużywanie prawa do informacji publicznej w orzecznictwie sądów administracyjnych*, Warszawa 2022, s. 9.

⁵² Wyrok NSA z dnia 23 listopada 2016 r., I OSK 1601/15, CBOIS.

⁵³ M. Rudzki, *Pojęcie nadużycia prawa do informacji publicznej* [w:] G. Szpor, A. Piskorz-Ryń (red.), *Jawność i jej ograniczenia. Dostęp i wykorzystywanie*, Warszawa 2015.

⁵⁴ Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej.

⁵⁵ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 28 stycznia 2020 r., II SAB/Kr 481/19, CBOIS.

⁵⁶ Wyrok NSA z dnia 26 stycznia 2023 r., III OSK 7265/21, CBOIS.

a zaistnieniem beczynności w sprawie, (...) sposób wysłania wiadomości”⁵⁷. Wskazuje się, że obowiązek informacyjny państwa powinien być ukształtowany w sposób, który pozwoli na równowagę między korzyściami wynikającymi z uprawnienia żądania informacji publicznej oraz szeroko rozumianymi obciążeniami, jakie ponoszą organy w celu realizacji tych żądań⁵⁸. W wyniku ukształtowania koncepcji nadużycia prawa dostępu do informacji publicznej orzecznictwo rozwinęło wartość w postaci efektywności działania organów państwa. W celu zapobieżenia temu negatywnemu zjawisku konieczne jest wyznaczanie granic wykonywania danego prawa oraz pozbawienie ochrony prawnej sytuacji wychodzących poza te granice. Pierwszym rozwiązaniem proponowanym w doktrynie jest wprowadzenie ogólnej normy ograniczającej nadużywanie prawa dostępu do informacji publicznej. Za pomocą pojęć nieostrych i klauzul generalnych ustawodawca stworzyłby podstawę prawną do odmowy udostępnienia informacji w sytuacjach, gdy pozytywne rozpatrzenie wniosku może negatywnie wpłynąć na działanie organów, gdy intencje wnioskodawcy nie mają za cel korzyści wspólnej, w tym gdy wniosek ma charakter niepoważny lub ma na celu udrženie podmiotu zobowiązanego. Z drugiej strony wprowadzenie takiej normy mogłoby poskutkować nadużywaniem jej ze strony organów zobowiązanych do udostępnienia, co negatywnie wpłynęłoby na działanie tego prawa⁵⁹.

Innym rozwiązaniem mogłoby być wprowadzenie rozwiązań szczegółowych ograniczających wykorzystywanie prawa dostępu do informacji publicznej w celach zarobkowych, formułowaniu wniosków powtórnych bez zmiany stanu faktycznego, udzielaniu informacji, gdy jest ona powszechnie dostępna, domagania się informacji bez wniesienia opłaty, gdy jest to wymagane⁶⁰.

Pewnym rozwiązaniem przeciwdziałającym nadużywaniu prawa dostępu do informacji publicznej mogłoby być również wprowadzenie opłat od wniosków o udostępnienie⁶¹, jednakże przy uwzględnieniu powszechnego charakteru tego prawa, które znajduje się pod ochroną ustawodawcy, takie rozwiązanie wydaje się zbyt restrykcyjne.

PODSUMOWANIE

Ocena aksjologii w dostępie do informacji publicznej polega na wskazaniu, co zostało uznane przez prawodawcę za cenne oraz w jaki sposób poddawane jest ochronie.

W preambule do Konstytucji RP prawodawca odwołał się do czterech wartości: prawdy, dobra, piękna i sprawiedliwości, które jako pewien klasyczny kanon stanowią ogólne podstawy działania człowieka, w tym tworzenia prawa. Z perspektywy

⁵⁷ Wyrok NSA z dnia 9 listopada 2021 r., III OSK 3907/21, LEX Nr 3256522.

⁵⁸ Wyrok NSA z dnia 20 października 2022 r., III OSK 5882/21, CBOIS.

⁵⁹ J. Parchomiuk, *Nadużycie prawa w prawie administracyjnym*, Warszawa 2018.

⁶⁰ *Ibidem*.

⁶¹ I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, *Ustawa..., op. cit.*, art. 7.

dostępu do informacji publicznej szczególne znaczenie mają wartości prawdy i dobra, do których instytucja ta wprost nawiązuje. Dążenie do uzyskania informacji, jako wiedzy o świecie, jest dążeniem do poznania prawdy, natomiast przy udostępnieniu informacji publicznej często dochodzi do sytuacji, w której dokonujemy kwalifikacji celu uzyskania tej informacji, czy jest to korzyść jednostki, czy korzyść dla całego społeczeństwa.

Dostęp do informacji publicznej rozwija również pewne wartości zawarte w zasadach konstytucyjnych. Głównym celem tej instytucji jest osiągnięcie transparentnego systemu, w którym jednostki mogą zapoznać się z informacjami o działalności organów państwa. Obowiązek informacyjny państwa jest fundamentalnym elementem demokracji, która powinna być rozumiana jako rzeczywisty udział obywateli w podejmowaniu decyzji. Dostęp do informacji publicznej służy zatem ochronie demokracji, budowaniu społeczeństwa obywatelskiego i ogólnej świadomości prawnej, a tym samym wypełniania wartości wskazane w zasadzie demokratycznego państwa prawnego z art. 2 i zwierzchnictwa narodu z art. 4 Konstytucji RP.

Ze względu na fakt, że dostęp do informacji publicznej odnosi się do fundamentalnych zasad ustrojowych ustawodawca zdecydował się zapewnić temu prawu podmiotowemu cechę powszechności, tworząc pewne gwarancje. Pierwsza gwarancja odnosi się do podmiotów uprawnionych do żądania udostępnienia informacji, a grupa ta została poszerzona przez ustawodawcę ze wskazaniem, że z dostępu do informacji skorzystać może „każdy”. Zwrócić trzeba uwagę na poszerzenie zakresu podmiotowego tego uprawnienia z regulacji Konstytucji RP, w którym wnioskodawcą mógł być jedynie obywatel. Ustawodawca wskazał, że od podmiotu wnioskującego nie można żądać wykazywania interesu prawnego lub faktycznego, a wymagania co do samego wniosku należy uznać za minimalne, co również znacząco ułatwia żądanie udostępnienia informacji. To samo dotyczy bezpłatności udostępnienia informacji publicznej. Warto również podkreślić, że podmioty wnioskujące mogą zwrócić się do sądów administracyjnych w celu weryfikacji prawidłowości podjętego przez organy działania przy rozpoznawaniu wniosku.

W Konstytucji RP prawodawca określił także możliwości ograniczenia prawa dostępu do informacji publicznej. Po zestawieniu art. 61 ust. 3 z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP można zobaczyć, jakie miejsce w hierarchii wartości zajmuje zasada jawności i instytucja dostępu do informacji publicznej oraz że uprawnienie jednostki do żądania udostępnienia informacji może być ograniczone ze względu na dobro publiczne (ochrona porządku publicznego, bezpieczeństwa, ważnego interesu państwa). Decyzyjność w tym zakresie należy do prawodawcy, który w ramach ustawy o dostępie do informacji publicznej wprowadził pewne wyjątki od powszechnego charakteru dostępu do informacji publicznej oraz od konkretnego przypadku będącego pod oceną sądu. Właśnie z orzecznictwa sądów administracyjnych wyprowadzono zagadnienie nadużywania dostępu do informacji publicznej, które polega na próbie użycia prawa dostępu do informacji publicznej w celu innym niż dobro wspólne. Judykatura wskazuje, że cele, jakie wnioskujące podmioty obierają przy nadużyciu prawa dostępu do informacji, zazwyczaj są próbą destabilizacji działania organu udostępniającego informację, chęcią wykorzystania informacji w celach własnych, np. gospodarczych lub zawodowych, oraz uzyskania informacji w celu

szukanowania osób zajmujących funkcje publiczne. Żadne z wyżej wymienionych nie wpisuje się w cel, który chciał osiągnąć prawodawca, tj. przejrzystość systemu i rozwijanie wartości demokratycznych. W doktrynie wskazuje się, że obowiązek informacyjny państwa powinien być ukształtowany w taki sposób, aby zapewnić równowagę między korzyściami wynikającymi z tego uprawnienia a kosztami po stronie podmiotów realizujących. Między innymi w celu zapewnienia tej równowagi w doktrynie pojawił się pomysł wprowadzenia pewnych ograniczeń w dostępie do informacji publicznej (np. wprowadzenie opłaty od wniosku, ogólnej regulacji zakazującej nadużywania lub regulacji szczegółowych), co mogłoby ograniczyć negatywne skutki nadużywania tego uprawnienia. Z drugiej strony mogłoby również doprowadzić do odebrania możliwości uczestnictwa w działaniach państwa jednostkom w gorszej sytuacji finansowej lub dawałoby możliwość nadużywania odmowy udostępnienia informacji przez podmioty zobowiązane do takiego działania. Można zatem przyjąć, że korzystniejsze dla działania systemu i ochrony wartości, które ustawodawca przyjął w Konstytucji RP i rozwinął w ustawie o dostępie do informacji publicznej, jest pozostawienie każdorazowej oceny wniosku o udostępnienie informacji najpierw organom administracji publicznej, a następnie sądom administracyjnym.

BIBLIOGRAFIA

- Chochowski K., *Pojęcie i istota aksjologii* [w:] J. Zimmermann (red.), *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. 1, Warszawa 2017.
- Giełda M., *Partycypacja jako wartość administracji publicznej* [w:] J. Zimmermann (red.), *Wartości w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015.
- Gorlewska E., *Logos – filozofia słowa. Szkice o pograniczach języka, filozofii i literatury. Nazwy wartości uniwersalnych w polskiej Konstytucji – znaczenia tekstowe i konotacje potoczne*, Instytut Filologii Polskiej, Wydział Filologiczny, Uniwersytet w Białymstoku 2017.
- Granat M., *Ukryte bogactwo preambuły Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 2022, nr 3.
- Jafra T., *Elementy aksjologiczne prawa administracyjnego i/versus wartości prawa cywilnego w osobowym prawie imion i nazwisk* [w:] J. Zimmermann (red.), *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. 2, Warszawa 2017.
- Kamińska I., Rozbicka-Ostrowska M., *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, wyd. 3, Warszawa 2016.
- Knysiak-Molczyk H., *Prawo do informacji w postępowaniu administracyjnym, sądownoadministracyjnym oraz w ustawie o dostępie do informacji publicznej*, PPP 2010, nr 3.
- Kowalski M., *Nadużycie prawa do informacji publicznej*, ZNSA 2016, nr 2.
- Parchomiuk J., *Nadużycie prawa w prawie administracyjnym*, Warszawa 2018.
- Rudzki M., *Pojęcie nadużycia prawa do informacji publicznej* [w:] G. Szpor, A. Piskorz-Ryń (red.), *Jawność i jej ograniczenia. Dostęp i wykorzystywanie*, Warszawa 2015.
- B. Opaliński [w:] P. Szustakiewicz (red.), *Dostęp do informacji publicznej*, Warszawa 2014.
- Sokolewicz W., Wojtyczek K. [w:] L. Garlicki, M. Zubik, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 2, wyd. 2, Warszawa 2016.
- Szustakiewicz P. (red.), *Dostęp do informacji publicznej*, Warszawa 2014.

Wilk B., Sześciło D., *Nadużywanie prawa do informacji publicznej w orzecznictwie sądów administracyjnych*, Warszawa 2022.

Ziemiński Z., *Wartości konstytucyjne*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1993.

AKSJOLOGIA NORM KONSTYTUJĄCYCH DOSTĘP DO INFORMACJI PUBLICZNEJ

Streszczenie

Ustawa o dostępie do informacji publicznej jest aktem normatywnym konkretyzującym uprawnienie obywateli wyrażone w art. 61 Konstytucji RP do kontroli władzy oraz podmiotów wykonujących funkcje publiczne. Podkreśla się, że jest to jedno z fundamentalnych uprawnień o charakterze politycznym, bowiem przez jego zastosowanie powstają możliwości bezpośredniego zapoznania się przez podmioty wnioskujące z informacjami o działalności organów wykonujących zadania publiczne i samodzielnego stwierdzenia, czy są one racjonalne, co później może przełożyć się na konkretne decyzje wyborcze. Informacja lub wiedza stanowi zatem wartość samoistną. W orzecznictwie sądów administracyjnych widoczne jest dążenie do zagwarantowania możliwie szerokiego dostępu do informacji publicznej, ponieważ stanowi on istotną gwarancję transparentności życia publicznego w demokratycznym państwie. Ze wspomnianą transparentnością powinny natomiast łączyć się wartości takie jak prawda, dobro człowieka czy sprawiedliwość, bowiem działania organów władzy powinny być podejmowane z ich uwzględnieniem. Z perspektywy wspomnianej transparentności i powszechnego charakteru omawianej instytucji prawnej interesującym zagadnieniem, które pojawiło się w orzecznictwie sądów administracyjnych, jest koncepcja nadużywania dostępu do informacji publicznej. Zgodnie z orzecznictwem polega ono na próbie korzystania z instytucji dostępu do informacji publicznej dla zaspokojenia ciekawości osoby wnoszącej lub też załatwienia jej osobistych interesów. Podkreśla się, że takie działania mogą utrudniać lub nawet uniemożliwiać realizację podstawowych zadań organu, do którego się zwrócono, zatem cierpi na tym wartość w postaci ogólnie pojętego dobra publicznego. Niniejsze opracowanie stanowi próbę przybliżenia zagadnienia wartości leżących u podstaw prawa dostępu do informacji publicznej oraz pokazuje, w jaki sposób sądy administracyjne wąż wartości stojące za konstrukcją dostępu do informacji publicznej z innymi, ze szczególnym uwzględnieniem ochrony interesu publicznego. Analiza została przeprowadzona na podstawie orzecznictwa sądów administracyjnych oraz przy uwzględnieniu stanowiska doktryny.

Słowa kluczowe: dostęp do informacji publicznej, aksjologia, wartości, koncepcja nadużycia dostępu do informacji publicznej

AXIOLOGY OF NORMS CONSTITUTING ACCESS TO PUBLIC INFORMATION

Abstract

The Act on access to public information is a normative act which reinforces the act of citizens expressed in the Art. 61 of the Constitution of the Republic of Poland to control the authorities and entities performing public functions. It is said that this is one of the fundamental rights

of a political nature since its use creates the opportunity for requesting entities to directly learn about the activities of bodies performing public tasks and independently determine whether they are rational, which later may translate into specific voting decisions. Information or knowledge is therefore an intrinsic value. In the jurisprudence of administrative courts, the desire to guarantee the widest possible access to public information is visible, because it is an important guarantee of transparency of public life in a democratic state. On the other hand, the aforementioned transparency should be combined with values such as truth, human well-being or justice which ought to be taken into account in the actions of the authorities. From the perspective of this transparency and universal nature of the discussed legal institution, the concept of abuse of access to public information is an interesting issue that has appeared in the jurisprudence of administrative courts. According to the jurisprudence, it consists of an attempt to use access to public information to satisfy the curiosity of the person making the request or to settle his (personal) matters with his personal interests. It is emphasized that such actions may hinder or even prevent the implementation of the basic tasks of the requested authority, therefore the value (in the form) of the generally understood public good suffers. This article attempts to present the issue of the values underlying of the right of access to public information. The paper shows how administrative courts weigh the values behind the construction of access to public information against others, with a particular focus on protecting the public interest. The analysis was carried out on the basis of the jurisprudence of administrative courts and took into consideration the position of the doctrine.

Keywords: access to public information, axiology, values, concept of abuse of access to public information

KONFLIKT MIĘDZY PRAWEM DO INFORMACJI PUBLICZNEJ A OCHRONĄ PRAWA DO PRYWATNOŚCI W ODNIESIENIU DO OSÓB PEŁNIĄCYCH FUNKCJE PUBLICZNE

PATRYCJA PRZYBYCIEŃ*

WPROWADZENIE

Naczelna zasada demokratycznego państwa prawa, która nadaje obywatelom możliwość uzyskania wiedzy na temat funkcjonowania własnego kraju i osób działających w jej instytucjach¹, została unormowana w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej² w art. 61. Zgodnie z tym przepisem obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. Wszystkie wymienione podmioty ustawa zobowiązuje do udostępniania informacji publicznej, o ile są w jej posiadaniu³. W tym samym akcie prawnym ustawodawca postanowił jednocześnie zasygnalizować, że prawo to nie ma charakteru bezwzględnego⁴. Prawodawca w celu skonkretyzowania i rozwinięcia konstytucyjnych przepisów przyjął w 2001 r. ustawę o dostępie do informacji publicznej⁵, która precyzyjnie reguluje prawa i obowiązki obywateli oraz władz publicznych. Oprócz ogólnej zasady dostępu do informacji publicznej ustawa reguluje również ograniczenia ze

* uczestniczka seminarium doktoranckiego nauk prawnych Wydziału Prawa i Administracji Uczelni Łazarskiego, e-mail: pati.przybycien@gmail.com, ORCID: 0009-0009-8201-7183

¹ T. Stawecki, *Jawność jako wartość prawna*, „Studia Iuridica” 2004, t. XLIII.

² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78 poz. 483 ze zm.).

³ Art. 4 ust. 3 ustawy o dostępie do informacji publicznej.

⁴ Wyrok TK z dnia 20 marca 2006 r., K 17/05.

⁵ Dz.U. z 2022 r. poz. 902, dalej: u.d.i.p.

względem na ochronę informacji niejawnych lub tajemnic ustawowo chronionych, które w Polsce możemy odnaleźć aż w 130 aktach prawnych⁶. Trafnie podsumował tę sytuację Michał Bernaczyk, konkludując, że „nie jest możliwe ustalenie granic prawa do informacji publicznej bez jednoczesnego sięgania do odrębnych ustaw”⁷. Obszerny katalog przyczyn, które mogą uzasadniać konieczność odmowy dostępu do danych wytworzonych lub posiadanych przez podmioty publiczne, pozwala sądom w rozstrzygnięciach, czy ograniczenia przyjęte w danym stanie faktycznym są „proporcjonalne”, tzn. adekwatne do celu, któremu mają służyć, oraz czy są niezbędne⁸. Podmiot zobowiązany do udostępnienia informacji wydaje bowiem decyzję odmowną wraz z uzasadnieniem i pouczeniem wnioskodawcy o trybie jej zaskarżenia, jeżeli okoliczności konkretnej sprawy wskazują na potrzebę ochrony wolności i praw, porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa⁹.

POCHRONA PRYWATNOŚCI OSÓB PEŁNIĄCYCH FUNKCJE PUBLICZNE

Jedną z ustawowo wymienionych przyczyn ograniczających dostęp do informacji publicznej może być ochrona prywatności osób pełniących różnorodne funkcje publiczne. Idea ochrony życia prywatnego była niejednokrotnie definiowana zarówno przez światowych, jak i polskich myślicieli. Według XIX-wiecznych prawników bostońskich Samuela D. Warrena i Louisa D. Brandeisa prywatność, tak jak i inne wartości, np. życie czy wolność, cechuje powszechność, niezmienność, nadrzędność w stosunku do państwa, czy społeczności oraz niezbywalność. W swoim przełomowym artykule uznali, że „prywatność jest dobrem samoistnym, przyrodzonym i stałym, wyrażającym się przez sferę odosobnienia przysługującej każdej jednostce, w obrębie której jednostka, korzystając z prawa do prywatności, kreuje własną osobowość, decyduje o sprawach osobistych, fizycznych i psychicznych – wtedy, gdy sobie tego życzy, a także chroni prywatność, gdy ta jest naruszana”¹⁰. W Polsce prekursorem w badaniach nad ochroną prywatności był prawnik Andrzej Kopff. Uważał on, że „prawo do ochrony życia prywatnego jednostki należy interpretować jako prawo do życia własnym życiem, układanym według własnej woli z ograniczeniem do niezbędnego minimum wszelkiej ingerencji zewnętrznej”¹¹.

⁶ I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz praktyczny*, Warszawa 2008, s. 9.

⁷ M. Bernaczyk, *Prawo do informacji publicznej w Polsce i na świecie*, Warszawa 2014, s. 26.

⁸ L. Garlicki, *Przesłanki ograniczania konstytucyjnych praw i wolności (na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego)*, „Państwo i Prawo” 2001, nr 10, s. 18.

⁹ M. Jaśkowska, *Dostęp do informacji publicznych w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Toruń 2002, s. 35.

¹⁰ S.D. Warren, L.D. Brandeis, *The Right to privacy*, „Harvard Law Review” 1890, nr 5.

¹¹ A. Kopff, *Koncepcja praw do intymności i do prywatności życia osobistego (zagadnienia konstrukcyjne)*, „Studia Cywilistyczne” 1972, t. XX, s. 30.

Konstytucja na mocy art. 47 stoi na straży prawa do prywatności, które niejednokrotnie znajduje się w kolizji z przywoływanym już wcześniej przepisem art. 67 u.d.i.p. Kryteria ważenia kolidujących ze sobą wartości podlegają każdorazowej ocenie z punktu widzenia mechanizmu proporcjonalności. Ograniczając pewną sferę wolności i praw konstytucyjnych obywatela, przepisy ustawy należy wyklądać w sposób, który przede wszystkim nie naruszy jej istoty i nie spowoduje zachwiania relacji konstytucyjnego dobra, które jest ograniczane, np. prawo do informacji publicznej, w stosunku do wartości, jakie są chronione, np. tajemnica przedsiębiorcy, czy ochrona prywatności. Cel, jaki przyświeca obronie, musi być także kwalifikowany w kategoriach wartości konstytucyjnej, np. interes jednostki, interes Państwa, porządek publiczny oraz bezpieczeństwo. Co ważne i na co zwrócił uwagę WSA w Gorzowie: „Odmawiając udostępnienia informacji publicznej, można powołać się na prawo do prywatności tylko w odniesieniu do informacji o osobach niepełniących funkcji publicznych, niemających związku z pełnieniem tych funkcji lub osób, które nie zrezygnowały z przysługującego im w tym zakresie prawa ochrony. Odmowa w takiej sytuacji przybrać powinna formę decyzji administracyjnej”¹².

W celu prawidłowej oceny wniosku w tego typu sprawie w pierwszej kolejności należy zbadać, czy dotyczy on osoby pełniącej funkcję publiczną. Ustawodawca nie zdecydował się na zdefiniowanie tego pojęcia, dlatego orzecznictwo musiało wypracować własną interpretację. Przyjmuje się więc, że „osoba pełniąca funkcje publiczne” jest każdy, kto pełni funkcję w organach władzy publicznej lub też w strukturach osób prawnych i jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, jeżeli tylko funkcja ta ma związek z dysponowaniem majątkiem państwowym lub samorządowym albo zarządzaniem sprawami związanymi z wykonywaniem swych zadań przez władze publiczne, a także inne podmioty, które tę władzę realizują lub gospodarują mieniem komunalnym, lub majątkiem Skarbu Państwa. Nie ma przy tym znaczenia, na jakiej podstawie prawnej osoba wykonuje funkcję publiczną”¹³. W praktyce są to w szczególności osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe, pracownicy urzędów państwowych, dyrektorzy szkół publicznych, a nawet nauczyciele. Nie jest to oczywiście lista zamknięta. Warto w tym miejscu przytoczyć stanowisko M. Jabłońskiego i K. Wygody, którzy podjęli się próby ujednolicenia terminologii, uznając, że „dla oznaczenia osoby, która uczestniczy w realizacji zadań publicznych, zamiennie używa się terminów: funkcjonariusz publiczny, funkcja publiczna, pracownik administracji publicznej, urzędnik, a określenia te można stosować nie tylko w odniesieniu do administracji publicznej, ale również do działalności władzy ustawodawczej i wykonawczej”¹⁴.

Ograniczenie, a nawet całkowite odmówienie udzielenia informacji jest możliwe również ze względu na okoliczność, kiedy wniosek dotyczy osób, które nie pełnią funkcji publicznych. Wyroki sądów przychylają się do interpretacji, że są to osoby, których działalność w strukturze organu publicznego ma charakter wyłącznie

¹² Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 5 lipca 2017 r., II SAB/Go 30/17.

¹³ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 2 września 2014 r., II SA/Kr 940/14.

¹⁴ M. Jabłoński, K. Wygoda, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Wrocław 2002, s. 164.

pomocniczy, usługowy i techniczny. Czynności wykonywane na takich stanowiskach mogą, ale nie muszą być uwzględnione podczas podejmowania decyzji wpływających na sytuację innych osób. Mowa zatem o stanowiskach takich jak starszy majster, kierownik magazynu, sekretarka, pomoc biurowa, pomoc techniczna, kucharka, kierowca, portier¹⁵.

Właściwa klasyfikacja wniosku o udostępnienie informacji publicznej ze względu na to, czy dotyczy on osoby pełniącej funkcję publiczną, czy nie, jest niezwykle istotna. Od odpowiedniej interpretacji będzie zależało, czy zostanie wyjawiona żądana informacja, czy też nie. Potwierdza to zapadły niedawno wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego, który stwierdził, że organ powinien za każdym razem analizować, czy udostępnienie wymaganych dokumentów jest niezbędne z punktu widzenia celów prawa do informacji publicznej i jednocześnie nie narusza intymności i prywatności pracownika¹⁶.

DOSTĘP DO INFORMACJI PUBLICZNEJ A OCHRONA PRAWA DO PRYWATNOŚCI PODCZAS REKRUTACJI KANDYDATÓW DO PRACY

Proces rekrutacyjny w jednostkach samorządu terytorialnego jest ściśle uregulowany w ustawie z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych¹⁷. Na mocy art. 13 u.o.pr.sam., ogłoszenie o naborze do pracy musi być umieszczone w Biuletynie Informacji Publicznej oraz na tablicy ogłoszeń w jednostce, dla której prowadzony jest nabór. Kolejne ustępy przepisu określają treść takiego ogłoszenia, jednak kluczowy jest ustęp ostatni, czwarty. Stanowi on, że: „Informacje o kandydatach, którzy zgłosili się do naboru, stanowią informację publiczną w zakresie objętym wymaganiami związanymi ze stanowiskiem określonym w ogłoszeniu o naborze”¹⁸. Mamy tutaj wprost wyrażone przez ustawodawcę stanowisko tożsame z art. 6 ust. 1 pkt 3 lit. g u.d.i.p, na mocy którego udostępnianiu podlega informacja publiczna o naborze kandydatów do zatrudnienia na wolne stanowiska, w zakresie określonym w przepisach odrębnych. Nie ma zatem wątpliwości, że informacja o przeprowadzanej rekrutacji w organach administracyjnych ma charakter informacji publicznej. Jawność ta jednak nie jest nieograniczona. Na ten temat został wydany kluczowy wyrok NSA z dnia 19 sierpnia 2009 r.¹⁹ Sprawa dotyczyła skargi złożonej na bezczynność burmistrza, który na wniosek zainteresowanego nie udostępnił informacji publicznej w formie papierowej o kandydatach, którzy zgłosili się w ramach naboru na stanowisko sekretarza. Wnioskodawca chciał uzyskać CV, list motywacyjny i kserokopie dokumentów potwierdzających wykształcenie, staż pracy i kwalifikacje osoby zatrudnionej oraz pozostałych dwóch kandydatów odrzuconych. Sprawa została rozpatrzona przez sądy administracyjne obu instancji,

¹⁵ Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 22 stycznia 2020 r., II SAB/Gd 125/19.

¹⁶ Wyrok NSA z dnia 28 lipca 2021 r., III OSK 3275/21.

¹⁷ Dz.U. z 2022 r. poz. 530, dalej: u.o.pr.sam.

¹⁸ Art. 13 u.o.pr.sam.

¹⁹ Wyrok NSA z dnia 19 sierpnia 2009 r., I OSK 683/09.

które zgodnie ustaliły, że na mocy art. 13 ust. 4 u.o.pr.sam. dane, które będą w konkretnym postępowaniu uznane za informacje publiczne, wynikają z analizy ogłoszenia o naborze. Dodatkowo zostało stwierdzone, że CV, listy motywacyjne, referencje czy świadectwa pracy są dokumentami prywatnymi, co niejednokrotnie było już podkreślane w orzecznictwie sądowym²⁰. W swoim uzasadnieniu sąd pouczył, że dokumenty dostarczane przed zatrudnieniem zawierają różnorakie dodatkowe informacje, które nie dotyczą spełnienia wymogów zatrudnienia na danym stanowisku, np. informacje o stanie rodzinnym, zainteresowaniach, adresy poprzednich pracodawców, informacje związane z zajęciem wynagrodzenia za pracę czy wykorzystaniem urlopem.

Warto w tym miejscu zaznaczyć, że orzecznictwo sądowe jednak nie jest do końca jednomyślne w tym temacie. Wyrok WSA we Wrocławiu z listopada 2017 r.²¹ zauważa, że zakwalifikowanie dyplomu, świadectwa ukończenia szkoły, certyfikatu księgowego, zaświadczenia o niekaralności, do kategorii dokumentu urzędowego w rozumieniu art. 6 ust. 2 u.d.i.p., ma wpływ na katalog uprawnień, jakie przysługują podmiotowi wnioskującemu. Ustawa ta bowiem przewiduje, że prawo do informacji publicznej obejmuje m.in. uprawnienie do wglądu do dokumentu urzędowego. Zdaniem sądu prawo to ma szerokie znaczenie i nie ogranicza się do możliwości samego zapoznania się z treścią dokumentu. Dodatkowo zostało podkreślone, że zobowiązany nie może odmówić udostępnienia informacji publicznej w sposób wskazany we wniosku, jeżeli dysponuje środkami technicznymi umożliwiającymi udostępnienie informacji w formie i w sposób żądany we wniosku.

Jest to jednak pogląd mniejszościowy, ponieważ w większości przypadków sądy administracyjne stoją na stanowisku, że udostępnienie informacji publicznych nie jest tożsame z udostępnieniem nośnika, na którym są one zawarte²². W przypadku innych rodzajów nośników informacji publicznej niż dokument urzędowy podmiot zobowiązany nie ma obowiązku ich udostępniać, a jedynie może przekazać zawartą w nich informację publiczną²³. Źródło informacji to miejsce jej pochodzenia, czyli np. dokument pisany, natomiast udzielenie informacji to zakomunikowanie czegoś, czyli czynność materialno-techniczna. W związku z tym CV nie stanowi informacji publicznej i nie może zostać przekazane w trybie dostępu do informacji publicznej²⁴. Analizując dogłębnie całość zagadnienia, należy wspomnieć o wyrokach, które uznają niektóre dokumenty stworzone przez funkcjonariuszy publicznych, czyli np. pracowników administracji samorządowej, jako dokumenty podlegające udostępnieniu²⁵. Takim dokumentem może być np. protokół z posiedzenia komisji rekrutacyjnej, w oparciu o który doszło do zatrudnienia na dane stanowisko urzędnicze.

Podsumowując powyższy wątek, należy zauważyć, że z punktu widzenia interesu publicznego otwarty konkurs rekrutacyjny ma na celu pozyskanie najbardziej

²⁰ Wyrok NSA z dnia 11 maja 2006 r., II OSK 812/05 oraz z dnia 20 marca 2008 r., II GSK 459/07.

²¹ Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 7 listopada 2017 r., IV SA/Wr 479/17.

²² Wyrok NSA z dnia 19 sierpnia 2009 r., I OSK 683/09.

²³ Wyrok NSA z dnia 1 lipca 2021 r., III OSK 3556/21.

²⁴ Wyrok NSA z dnia 8 lutego 2019 r., I OSK 852/17.

²⁵ Wyrok WSA w Kielcach z dnia 9 sierpnia 2018 r., II SAB/Ke 43/18.

wartościowych pracowników oraz zapobieżenie zachowaniom korupcyjnym oraz nepotycznym. Upublicznianie informacji nie ma jednak zakresu bezgranicznego. Sądy stoją na straży ochrony prywatności i nie pozwalają na upublicznianie dokumentów takich jak życiorys, list motywacyjny oraz świadectwa pracy z poprzednich miejsc zatrudnienia, które są przedstawiane potencjalnemu pracodawcy.

DOSTĘP DO INFORMACJI PUBLICZNEJ A OCHRONA PRAWA DO PRYWATNOŚCI OSÓB ZAWIERAJĄCYCH UMOWY CYWILNOPRAWNE

Analizując kolejny aspekt dostępu do informacji publicznej i ich ograniczania, warto zwrócić uwagę na umowy cywilnoprawne, w szczególności umowy zlecenia oraz umowy o dzieło zawierane z osobami fizycznymi. Sądy wypracowały już jednolitą wykładnię, dzięki której nie budzi wątpliwości, że treść umowy cywilnoprawnej, której jedną ze stron jest organ administracji państwowej, stanowi informację publiczną²⁶. Wobec tego również informacje zawarte w tychże umowach o świadczenie usług należy zakwalifikować jako informacje publiczne, a to urząd powinien rozważyć, czy istnieją przeszkody w udostępnieniu treści tych umów, wskazane w art. 5 ust. 1 i 2a u.d.i.p. W tej sprawie rozstrzygnięcie wydał Naczelny Sąd Administracyjny w 2019 r.²⁷ W swojej tezie powiedział: „Nie każda umowa cywilnoprawna podlega ujawnieniu, lecz tylko taka umowa, która ze względu na swój charakter powinna zostać ujawniona. Chodzi tu o takie umowy cywilnoprawne, na podstawie których osoby je zawierające otrzymają wynagrodzenie ze środków publicznych lub będą realizować zadania publiczne”. Podstawowym więc obowiązkiem organu jest ustalenie, czy żądane dane osobowe dotyczą osoby pełniącej funkcje publiczne i mają związek z pełnieniem tych funkcji. Jeżeli urząd ustali taki związek, to obowiązany jest udostępnić żądane informacje. Reżim ochrony prawa do prywatności i reżim ochrony danych osobowych są wobec siebie niezależne. Trudno jest zatem jednoznacznie przesądzić, czy udostępnienie imienia i nazwiska osoby fizycznej przez jednostkę publiczną narusza prawo do prywatności. Problem ten może być rozstrzygnięty jedynie na tle konkretnych okoliczności danej sprawy.

DOSTĘP DO INFORMACJI PUBLICZNEJ A OCHRONA PRAWA DO PRYWATNOŚCI W UMOWACH O PRACĘ

W kolejnej części opracowania chciałabym poruszyć kwestię ochrony danych o wysokości wynagrodzenia pracowników zatrudnionych w placówkach publicznych. Na podstawie przytoczonych już przepisów nie ulega wątpliwości, że wysokość płac pracowników samorządu terytorialnego – np. wójta gminy, starosty powiatu, marszałka województwa i ich zastępców oraz pozostałych pracowników tych urzędów – stanowi informację publiczną. Jak wskazał WSA w Kielcach, funkcjonariusze publiczni

²⁶ Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 2 kwietnia 2015 r., IV SAB/Wr 12/15.

²⁷ Wyrok NSA z dnia 25 września 2019 r., I OSK 613/19.

nie mogą korzystać z ochrony danych osobowych w zakresie imienia, nazwiska i wysokości ich wynagrodzenia – na podstawie przepisów ustawy o ochronie danych osobowych²⁸. Zgodnie z przepisami informacją publiczną jest również informacja o wydatkowaniu przez organ administracji publicznej środków publicznych, w tym na pokrycie wynagrodzeń oraz nagród osób zatrudnionych w organach administracji publicznej. W orzecznictwie funkcjonuje wykładnia, która broni jednak zbyt szerokiego upowszechniania informacji w zakresie wynagrodzeń. Jak wskazał NSA w wyroku z 2015 r., ochronie prawa do prywatności podlegają wszelkie świadczenia wynikające ze statusu rodzinnego lub socjalnego pracownika²⁹.

Rozbieżne interpretacje dotyczą jednak zakwalifikowania pracownika jako pełniącego funkcję publiczną lub jako pracownika pomocniczego. W zależności od przypisanej funkcji, taki pracownik może podlegać ochronie ze względu na prywatność, o ile wcześniej sam z niej nie zrezygnuje. WSA w Warszawie w 2017 r. stwierdził³⁰: „Należy bowiem mieć na względzie to, że fakt, że dana osoba nie pełni funkcji publicznej, nie jest równoznaczne z tym że wysokość przyznanych tej osobie środków publicznych nie będzie stanowiła informacji publicznej. Pracownik samorządowy jest przecież beneficjentem środków publicznych, pobieranych w postaci wynagrodzenia za pracę i ewentualnych premii za nią. Informacja o dysponowaniu środkami publicznymi stanowi zaś niewątpliwie informację o charakterze publicznym – w rozumieniu ustawy o dostępie do informacji publicznej”.

Inną interpretację można znaleźć w orzecznictwie NSA, który twierdzi, że pełnienie funkcji publicznych można przypisać tylko pracownikom z wyboru i powołania, zaś pozostałym, gdy pełnią zadania publiczne. Zatem z pewnością nie pełnią nigdy funkcji publicznych osoby zatrudnione na stanowiskach pomocniczych i obsługi³¹. W praktyce zazwyczaj udzielenie informacji publicznej w postaci danych o wysokości wynagrodzenia osób zatrudnionych w jednostkach finansowanych ze środków publicznych nie narusza sfery prywatności, ponieważ na takich samych stanowiskach zatrudnionych jest więcej niż jedna osoba, zarówno pełniących funkcje publiczne, jak też personelu pomocniczego. Dochodzi wówczas do udostępnienia wysokości wynagrodzenia wypłacanego na określonym stanowisku, bez wskazywania danych osobowych konkretnej osoby. Gdy jednak udostępnienie informacji publicznej o wysokości płacy na określonej posadzie wprost wskazuje na konkretną osobę fizyczną, wówczas dochodzi do kolizji dwóch konstytucyjnych praw jednostki, tj. prawa do prywatności i prawa do informacji publicznej.

Według orzecznictwa z jednej strony to, czy dana osoba pełni funkcję publiczną, pozostaje bez wpływu na ocenę, czy jej wynagrodzenie stanowi informację publiczną. Pracownik samorządowy jest bowiem beneficjentem środków publicznych, ponieważ pobiera wynagrodzenie za pracę i ewentualne premie. Informacja o dysponowaniu środkami publicznymi stanowi zaś niewątpliwie informację o charakterze publicznym w rozumieniu u.d.i.p. Z drugiej strony sądy podkreślają, że

²⁸ Wyrok WSA w Kielcach z dnia 26 czerwca 2008 r., II SAB/Ke 18/08.

²⁹ Wyrok NSA z dnia 18 lutego 2015 r., I OSK 695/14.

³⁰ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 stycznia 2017 r., II SAB/Wa 349/16.

³¹ Wyrok NSA z dnia 15 listopada 2013 r., I OSK 1044/13.

w każdym przypadku należy rozważyć, czy i w jakim zakresie dopuszczalna jest ingerencja w prawo do prywatności szeregowych pracowników urzędów, którzy wykonują jedynie szeroko rozumiane czynności pomocnicze, np. obsługa biurowa, informatyczna, utrzymanie czystości.

DOSTĘP DO INFORMACJI PUBLICZNEJ A OCHRONA PRAWA DO PRYWATNOŚCI WIZERUNKU

Warto pochylić się jeszcze nad kwestią formatu, w jakiej może występować informacja publiczna. W większości przypadków jest to dokument tekstowy zawierający treść odnoszącą się do organu władzy publicznej, w tym do osób pełniących funkcje publiczne. Jednak w wyniku skarg pochodzących od petentów sąd musiał rozszerzyć zakres, w jakich może występować owa informacja. Sąd administracyjny w Łodzi musiał rozstrzygnąć, jak zakwalifikować zdjęcia prokuratorów, o które wnioskowała strona³². W treści wyroku możemy przeczytać, że „są to zarówno dokumenty wytworzone przez organy administracji, jak i te, których organ używa, nawet jeśli nie pochodzą one wprost od organów administracji.” Dalej sąd wskazał, że „konkludując należy wskazać, że z okoliczności sprawy jednoznacznie wynika, że organy prokuratury są w posiadaniu zdjęć prokuratorów i znajdują się one w ich aktach osobowych. W takiej sytuacji musi być oczywiste, że informacja, której udzielenia domaga się skarżący, stanowi informację publiczną”.

W podobnej sprawie wypowiedział się WSA w Białymstoku w wyroku z dnia 3 września 2015 r.³³, ale tym razem zostało wyrażone odmienne stanowisko. Wniosek o udostępnienie danych publicznych dotyczył dwóch informacji: dat urodzenia czterech prokuratorów oraz ich wizerunku. W opinii sądu „skoro organy prokuratury są organami władzy publicznej, a poszczególni prokuratorzy są osobami pełniącymi funkcje publiczne, to dane dotyczące poszczególnych prokuratorów (zawarte np. w aktach osobowych czy w legitymacjach służbowych) są informacją publiczną w rozumieniu art. 1 ust. 1 u.d.i.p. Mając to na uwadze, należy zatem zgodzić się ze stanowiskiem skarżącego co do kwalifikacji wszystkich zażądanych danych (informacji o latach urodzenia prokuratorów i informacji stanowiącej ich wizerunki) jako publicznych”. W kolejnych słowach zostało podkreślone, że indywidualnie jednak należy rozpatrzyć żądanie udostępnienia wizerunku prokuratorów, które – zdaniem składu orzekającego – stanowi informację ze sfery prywatności niemającą wpływu na objęcie stanowiska prokuratorskiego czy ocenę wykonywania obowiązków. Okoliczność, że wizerunek prokuratora znajduje się w legitymacji służbowej mogącej być okazaną podczas wykonywania czynności służbowych, oznacza tylko tyle, że podczas konkretnej czynności procesowej prokurator umożliwia swoją identyfikację konkretnym osobom wykonującym obowiązki służbowe, ale nie oznacza, że każdy obywatel niezwiązany z konkretną sprawą ma prawo do zapoznania się z tym wizerunkiem, podobnie jak np. z miejscem zamieszkania prokuratora czy jego stanem

³² Wyrok WSA w Łodzi z dnia 10 grudnia 2013 r., II SAB/Łd 116/13.

³³ Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 3 września 2015 r., II SA/Bk 452/15.

cywilnym. Prowadzi to do podsumowania, że wizerunek prokuratora, mimo że dotyczy osoby pełniącej funkcję publiczną, nie jest powiązany z tą funkcją, zatem podlega ochronie ze względu na prywatność i jako taki nie może zostać udostępniony w drodze czynności materialno-technicznej.

DOSTĘP DO INFORMACJI PUBLICZNEJ A OCHRONA PRAWA DO PRYWATNOŚCI WŁASNEGO WZORU PODPISU

Kolejnym ciekawym rozstrzygnięciem musiał zająć się Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie³⁴. Wniosek o udzielenie informacji publicznej dotyczył udostępnienia wzoru podpisu, kserokopii tego podpisu lub samego podpisu wszystkich zatrudnionych w Prokuraturze Rejonowej funkcjonariuszy publicznych oraz odciski pieczęci służbowej, kserokopie takiego odcisku lub jej wzór. WSA uznał, że: „przy braku obowiązku utrwalenia wzoru podpisu informację publiczną stanowić może tylko już złożony i towarzyszący określonej treści podpis, jako element dokumentu. Zatem strona, w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej, nie może domagać się udostępnienia samego podpisu jako takiego, który w formie abstrakcyjnej, nie utrwalonej, nie istnieje, a do żądania wytworzenia takowego nie ma podstaw. Postulat upowszechnienia podpisu jest co do istoty przedmiotu różny od żądania udostępnienia dokumentu zawierającego podpis”. Warto w tym miejscu przypomnieć, że jedną z zasad udostępnienia informacji przez zobowiązanego jest sytuacja, gdy informacja ta nie została wcześniej udostępniona, nie funkcjonuje już w publicznym obiegu, a więc zainteresowany nie może się z nią zapoznać inaczej, niż składając wniosek o udzielenie informacji publicznej. Powyższa reguła ma duże znaczenie przy rozpoznawaniu wniosków obejmujących żądania udostępnienia orzeczeń znajdujących się w aktach spraw. Takie wnioski będą skuteczne tylko wówczas, gdy orzeczenia nie są w żaden sposób udostępnione do publicznej wiadomości, np. w publikatorach lub na stronach internetowych³⁵. Nawiązując więc do kwestii udostępnienia podpisu lub jego wzoru, należy zauważyć, że w większości takie żądanie będzie odrzucone również ze względu na publiczny już dostęp do takiej informacji, np. opublikowane zarządzenia wójta gminy, które każdorazowo zawierają podpis z pieczęcią.

³⁴ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 26 lipca 2007 r., II SAB/Kr 34/06.

³⁵ H. Knysiak-Molczyk, *Granice prawa do informacji w postępowaniu administracyjnym i sądowo-administracyjnym*, Warszawa 2013.

DOSTĘP DO INFORMACJI PUBLICZNEJ A OCHRONA PRAWA DO PRYWATNOŚCI KORZYSTAJĄCYCH ZE ŚWIADCZEŃ ZAKŁADOWEGO FUNDUSZU ŚWIADCZEŃ SOCJALNYCH

Analizując kolejne stanowiska judykatury, nie sposób nie wspomnieć o rozbieżności w interpretacji środków przyznanych z Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych jako informacji publicznej. Zasady tworzenia przez pracodawców ZFŚS i gospodarowania jego środkami zostały określone w ustawie z dnia 4 marca 1994 r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych³⁶. Fundusz przeznaczony jest na finansowanie działalności socjalnej organizowanej na rzecz osób uprawnionych do korzystania z takiego budżetu, koszty utrzymania, inwestycji oraz remontów obiektów wykorzystywanych społecznie³⁷. Nad możliwością udostępnienia informacji z takiego funduszu pochylił się WSA we Wrocławiu³⁸. Sąd rozpatrywał skargę wnioskodawcy, który zwrócił się do dyrektora liceum o udostępnienie regulaminu zakładowego funduszu świadczeń socjalnych oraz umieszczenie go w biuletynie informacji publicznej szkoły. Rozstrzygnięcie zapadłe w tej sprawie zobowiązało dyrektora szkoły do udostępnienia wymaganej informacji. Sąd w uzasadnieniu podniósł, że działalność ZFŚS jest informacją publiczną, ponieważ jego tworzenie przez pracodawców oraz gospodarowanie środkami funduszu działa w oparciu o uregulowania ustawowe. WSA zwrócił też uwagę, że wnioskodawca nie był uprawniony do żądania umieszczenia informacji w biuletynie konkretnej informacji publicznej, ponieważ obowiązujące przepisy prawa nie przyznają takiego uprawnienia.

Zbliżoną sprawę rozpatrzył również sąd w Rzeszowie, który wyjaśnił, że nie ma podstaw do odmowy przekazania informacji publicznej zawierającej dane osobowe, w tym wysokość indywidualnego wsparcia, wnioskujących o przydzielenie środków z ZFŚS, o ile takie świadczenia przyznane są osobom pełniącym funkcje publiczne. Dodatkowo organ wymiaru sprawiedliwości stwierdził, że jawne powinny być także wnioski o dofinansowanie z tym zastrzeżeniem, że jeśli zawierałyby informacje dotyczące konkretnych jednostek chorobowych bądź też zawierałyby wyniki badań czy zaświadczenia lekarskie, to w tym zakresie konieczne byłoby wydanie decyzji o odmowie udostępnienia tych ostatnich ze względu na podlegającą w takim wypadku ochronie prywatność osoby fizycznej pełniącej funkcję publiczną³⁹.

Podobnie jak we wcześniejszych zagadnieniach, tak i w tym został wydany wyrok zawierający odmienną interpretację. Sąd w Olsztynie stwierdził: „świadczenia z funduszu socjalnego nie mają charakteru wynagrodzenia za pracę, lecz są formą pomocy skierowaną do pracowników, członków ich rodzin, byłych pracowników oraz innych osób, którym pracodawca przyznał w regulaminie prawo korzystania ze świadczeń bytowych finansowanych z funduszu socjalnego. Zatem świadczenia te nie są związane ze sprawowaniem określonej funkcji, lecz z faktem

³⁶ Dz.U. z 2022 r. poz. 923, dalej: ZFŚS.

³⁷ T. Elmercyc, *Źródła finansowania zakładowych obiektów socjalnych*, „Służba Pracownicza” 1994, nr 10, s. 11.

³⁸ Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 6 maja 2021 r., IV SAB/Wr 129/21.

³⁹ Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 25 listopada 2020 r., II SAB/Rz 75/20.

pozostawiania w stosunku zatrudnienia”⁴⁰. Zauważył, że świadczenia dostępne są zarówno dla aktualnie zatrudnionych, ale również dla emerytowanych pracowników czy członków ich rodzin, którzy znajdują się w określonej regulaminem zakładowego funduszu sytuacji życiowej. Sąd nadmieniał, że korzystanie przez pracowników, w tym osoby pełniące funkcje publiczne, z funduszu świadczeń socjalnych pozostaje bez związku z wykonywaniem zadań publicznych. Także wysokość przyznanych świadczeń pozostaje w oderwaniu od aktywności zawodowej i nie jest związana ze sposobem wywiązywania się przez pracownika z ciążących na nim obowiązków. Biorąc wszystkie wcześniej wymienione aspekty pod uwagę, sąd stwierdził, że dane dotyczące indywidualnych zapomóg z funduszu świadczeń socjalnych nie mają charakteru informacji publicznej i nie podlegają udostępnieniu w ramach stosowania ustawy o dostępie do informacji publicznej. Jest to stanowisko, do którego przychyliła się większość judykatury.

Na podstawie powyższych wyroków można uznać, że za informację publiczną może zostać uznana „całościowa” kwota wydatkowana w ramach funduszu socjalnego, jednak udostępnianie informacji o indywidualnym wsparciu dla poszczególnych pracowników w większości stanowisk będzie uznane jako sprzeczne z prawem do prywatności osoby fizycznej.

ZAKOŃCZENIE

W podsumowaniu analizy omawianego zagadnienia warto przytoczyć stanowisko Trybunału Konstytucyjnego⁴¹, który oceniając zgodność omawianej regulacji z ustawą zasadniczą, zauważył, że nie jest możliwe podanie dokładnego katalogu sytuacji, w których zachodzi związek pomiędzy prywatnym życiem osoby pełniącej funkcję publiczną a jej działalnością w tej sferze, dlatego każdą sytuację trzeba oceniać indywidualnie. W dalszej części wyroku można przeczytać, że w pewnych sytuacjach związek między życiem prywatnym a działalnością publiczną obywatela może być niezauważalny dla przeciętnego odbiorcy, a ujawnienie pozornie niezwiązanych z tą działalnością informacji może mieć istotne znaczenie dla dobra publicznego. Trybunał w kolejnych słowach orzekł, iż obowiązek ujawnienia informacji ze sfery życia prywatnego osoby pełniącej funkcję publiczną nie może wykraczać poza wiadomości niezbędne dla oceny funkcjonowania instytucji publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Bezsporne pozostaje stanowisko, że życie intymne osób pełniących funkcje publiczne podlega bezwzględnej ochronie, a ujawnienie informacji o ich życiu prywatnym musi mieć na względzie ważny interes społeczny i nie polegać jedynie na wywołaniu sensacji, czy zaspokojeniu ciekawości. Zważając jednak na brak precyzyjnie zdefiniowanych pojęć np. osoby pełniącej funkcje publiczne, orzecznictwo sądowe stara się samo odkodowywać ich znaczenia. Na podstawie indywidualnych stanów faktycznych wydawane są wyroki określające, czy dana informacja powinna zostać ujawniona, czy zastosować należy wyjątek od

⁴⁰ Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 25 października 2016 r., II SAB/OI 82/16.

⁴¹ Wyrok TK z dnia 20 marca 2006 r., K 17/05.

zasady jawności, dając prymat prawu do prywatności osoby fizycznej. Prowadzi to niejednokrotnie do negatywnego zjawiska, kiedy w zależności od składu sędziowskiego pojęciom są nadawane odmienne znaczenia.

Pomimo już ponad 20-letniego okresu obowiązywania ustawy o dostępie do informacji publicznej, sądy rozpatrujące sprawy odnoszące się do jej przepisów nadal nie wypracowały jednolitych stanowisk w wielu kwestiach. Orzecznictwo na przestrzeni lat ewoluowało i można śmiało stwierdzić, że dalej tak będzie. Jak zostało pokazane w niniejszym opracowaniu, pomysłowość wnioskujących jest niezwykle bogata, dlatego będzie istniała ciągła potrzeba odkodowywania pojęć niejasnych, pogłębiania analizy sytuacji ograniczających dostęp do informacji oraz ujednolicania zasad jawności życia publicznego.

BIBLIOGRAFIA

- Bernaczyk M., *Prawo do informacji publicznej w Polsce i na świecie*, Warszawa 2014.
- Elmeryc T., *Źródła finansowania zakładowych obiektów socjalnych*, „Służby Pracy” 1994, nr 10.
- Garlicki L., *Przesłanki ograniczania konstytucyjnych praw i wolności (na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego)*, „Państwo i Prawo” 2001, nr 10.
- Jabłoński M., Wygoda K., *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Wrocław 2002.
- Jaśkowska M., *Dostęp do informacji publicznych w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Toruń 2002.
- Kopff A., *Koncepcja praw do intymności i do prywatności życia osobistego (zagadnienia konstrukcyjne)*, „Studia Cywilistyczne” 1972, t. XX.
- Kamińska I., Rozbicka-Ostrowska M., *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz praktyczny*, Warszawa 2008.
- Knysiak-Molczyk H., *Granice prawa do informacji w postępowaniu administracyjnym i sądowno-administracyjnym*, Warszawa 2013.
- Stawecki T., *Jawność jako wartość prawna*, „Studia Iuridica” 2004, t. XLIII.
- Warren S.D., Brandeis L.D., *The right to privacy*, „Harvard Law Review” 1890, nr 5.

KONFLIKT MIĘDZY PRAWEM DO INFORMACJI PUBLICZNEJ A OCHRONA PRAWA DO PRYWATNOŚCI W ODNIESIENIU DO OSÓB PEŁNIĄCYCH FUNKCJE PUBLICZNE

Streszczenie

Celem opracowania było prześledzenie dorobku orzecznictwa związanego z granicami ochrony życia prywatnego osób pełniących funkcje publiczne. Katalog przyczyn ograniczenia wymieniony jest w ustawie o dostępie do informacji publicznej. Jest to jednak zakres otwarty, dlatego sądy w wyniku dokonywanej analizy okoliczności konkretnej sprawy są upoważnione do uznawania, czy z uwagi na potrzebę ochrony wolności i praw, porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa istnieje konieczność odmówienia udostępnienia informacji. Jedną z przyczyn ograniczających dostęp do informacji jest ustawowo przewidziana okoliczność ochrony prywatności osoby pełniącej funkcje publiczne,

w zakresie niemającej związku z pełnieniem tej funkcji oraz z pominięciem przypadku, gdy tak osoba sama zrezygnuje z tego prawa. Ze względu jednak na niewystępowanie dotychczas w przepisach powszechnie obowiązujących definicji takiej jednostki, sądy starają się we własnym zakresie objaśniać znaczenie podczas wydawania wyroków dla danej sprawy. Trudność w zdekodowaniu tego nieprecyzyjnego pojęcia przynosi w praktyce ryzyko rozbieżności w orzecznictwie dla stosunkowo tożsamyh stanów faktycznych.

Słowa kluczowe: informacja publiczna, osoba pełniąca funkcję publiczną, prawo do prywatności, granice prawa do informacji, funkcjonariusz publiczny, administracja publiczna

CONFLICT BETWEEN THE RIGHT TO PUBLIC INFORMATION AND THE PROTECTION OF THE RIGHT TO PRIVACY WITH RESPECT TO PUBLIC OFFICIALS

Abstract

The purpose of the paper was to tracing the body of jurisprudence to the related to the limits of protection of the private life of persons holding public office. A catalog of reasons for restrictions is listed in the Law on Access to Public Information. However, it is an open scope, so the courts, as a result of their analysis of the circumstances of a particular case, are authorized to consider whether, due to the need to protect freedoms and rights, public order, security or important economic interests of the state, there is a necessity to deny access to information. One of the reasons for restricting access to information is the statutory circumstance of protecting the privacy of a person performing public functions, to the extent not related to the performance of such functions, and excluding the case where such a person himself waives this right. However, due to the non-existence of a definition of such an entity in common law to date, the courts are trying to clarify the meaning on their own when making judgments for a given case. The difficulty of decoding this imprecise concept in practice raises the risk of discrepancies in jurisprudence for relatively identical facts.

Keywords: public information, public functionary, right to privacy, limits of the right to information, public official, public administration

TAJEMNICA PRZEDSIĘBIORSTWA (PRZEDSIĘBIORCY) A DOSTĘP DO INFORMACJI PUBLICZNEJ

ANNA SALA *

Wykonawca (np. robót budowlanych) realizujący umowę w sprawie zamówienia publicznego na podstawie przepisów ustawy – Prawo zamówień publicznych¹ (dalej: PZP) w celu usprawnienia procesów czy optymalizacji kosztów może przedkładać zamawiającemu różnego rodzaju propozycje zamiennych rozwiązań projektowych, technologii itp., które opracował samodzielnie i które są wynikiem jego długoletniego doświadczenia i działalności na rynku. W interesie tego wykonawcy leży, aby wskazane informacje i dane chronić w sposób szczególny. Jednak taka ochrona nie odbywa się automatycznie, bowiem realizacja umów w reżimie PZP wiąże się z zasadą jawności, a ta z kolei jest bezpośrednio powiązana z prawem dostępu do informacji publicznej².

Czy zatem każda informacja przekazana w sprawie realizacji umowy o zamówienie publiczne jest jawna i może zostać udostępniona podmiotowi, który zwróci się o jej udostępnienie? A jeżeli nie to, jak skutecznie ochronić tajemnicę przedsiębiorstwa i tym samym uniemożliwić zapoznanie się z nią przez podmioty konkurujące z wykonawcą? Wreszcie, czy zagwarantowanie dostępu do informacji publicznej nie stanowi pola do nadużyć w tym zakresie? Na te i na wiele innych pytań odpowiedzi znajdują się w trakcie rozważań w niniejszym opracowaniu.

Prawo dostępu do informacji publicznej zostało uregulowane w art. 61 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej³ (dalej: Konstytucja RP). Zgodnie z treścią art. 61

* uczestniczka seminarium doktoranckiego nauk prawnych Wydziału Prawa i Administracji Uczelni Łazarskiego, e-mail: aniasala1989@icloud.com, ORCID: 0009-0004-2288-908X

¹ Ustawa z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1710 z późn. zm.).

² Jak pisze M. Stachowiak, zasada jawności w zamówieniach publicznych gwarantuje przejrzystość i pozwala na urzeczywistnienie zasad uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców – więcej na ten temat M. Stachowiak, *Komentarz do art. 18 PZP* [w:] W. Dzierżanowski, Ł. Jaźwiński, J. Jerzykowski, M. Kittel, M. Stachowiak, *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, Warszawa 2021, s. 162.

³ Dz.U. z 1997 r. Nr 78 poz. 483 z późn. zm.

ust. 1 Konstytucji RP: „Obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa”. Jak wynika z art. 61 ust. 2 Konstytucji RP, prawo do informacji może realizować się poprzez dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu⁴.

Wszystkie kwestie nieuregulowane w Konstytucji zostały dookreślone w ustawie o dostępie do informacji publicznej⁵ (dalej: DostInfPubU). Przepisy tego aktu definiują informację publiczną jako każdą informację o sprawach publicznych⁶. Taka konstrukcja przepisu jest komentowana w doktrynie jako zabieg definiowania nieznanego przez nieznaną (łac. *ignotum per ignotum*), ponieważ nigdzie nie znajdziemy definicji legalnej pojęcia informacji o sprawach publicznych. Zgodnie z poglądami przedstawicieli doktryny w tym zakresie zdaje się wyczerpywać dyskusję w tym zakresie wnioskowanie, że informacje publiczne (o sprawach publicznych) to takie informacje, które zostały wytworzone, przetworzone lub są w posiadaniu organów władzy publicznej⁷.

Prawo do informacji publicznej jest w nauce prawa konstytucyjnego (administracyjnego) przedmiotem wielu analiz i dyskusji, obejmujących m.in. próbę kompletnego zdefiniowania tego pojęcia, ograniczeń tego prawa i wielu innych kwestii, np. stosowania prawa do informacji w kontekście ochrony danych osobowych, czy informacji o środowisku. Na potrzeby niniejszego opracowania wystarczające będzie jednak zwrócenie uwagi na to, że prawo do informacji jest jednym z publicznych praw podmiotowych o charakterze politycznym, zapewniającym obywatelom (bez konieczności wykazywania interesu faktycznego czy prawnego) możliwość wnioskowania (żądania) do organów władzy publicznej np. o podjęcie określonych działań, udostępnienie określonych dokumentów⁸.

Prawo do informacji publicznej nie ma jednak charakteru nieograniczonego i te ograniczenia będą szerzej analizowane poniżej. Szczegółowej analizie zostanie poddana tajemnica przedsiębiorstwa (przedsiębiorcy) jako kategoria uzasadniająca w pewnych określonych przypadkach odmowę dostępu do informacji publicznej, a więc odmowę realizacji publicznego prawa podmiotowego jednostki (obywatela).

Jeżeli chodzi o podstawy konstytucyjne ograniczeń w dostępie do informacji publicznej, to trzeba pamiętać o art. 31 ust. 3 Konstytucji RP (jako o generalnej zasadzie „proporcjonalności”), zgodne z którą: „Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko

⁴ Na podstawie Konstytucji RP, art. 61 ust. 1 i 2.

⁵ Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2022 r. poz. 902).

⁶ Zob. przepis art. 1 ust. 1 DostInfPubU.

⁷ B. Opaliński, *Dostęp do informacji publicznej w polskich przepisach prawnych* [w:] P. Szustakiewicz (red.), *Dostęp do informacji publicznej*, wyd. 3, Warszawa 2019, s. 30.

⁸ Zob. więcej na ten temat *ibidem*, s. 27.

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. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”. Jednocześnie podstawę prawną ograniczeń w prawie do informacji publicznej stanowi przepis art. 61 ust. 3 Konstytucji RP, stanowiący, że: „Ograniczenie prawa, o którym mowa w ust. 1 i 2 (analizowanych powyżej), może nastąpić wyłącznie ze względu na określone w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa”.

Poza ustawami, które zawierają ograniczenia w dostępie do informacji publicznej w zakresie zamówień publicznych (których przepisy będą niżej analizowane w sposób szeroki), na temat dopuszczalności ograniczeń w dostępie do informacji publicznej, zakresu tej dopuszczalności często wypowiada się Krajowa Izba Odwoławcza (dalej: KIO). Ponadto wiedzę w tym zakresie możemy także czerpać z bogatego orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego (te będą przytaczane w dalszej części opracowania). W orzecznictwie KIO zasada jawności jest traktowana i przedstawiana jako naczelna reguła prawa zamówień, a wyjątki od jej stosowania, stanowiące ograniczenie tej reguły, powinny być interpretowane ściśle (nie mogą być interpretowane rozszerzająco)⁹.

Jeżeli chodzi o poziom ustawowy ograniczeń w dostępie do informacji publicznej, to skupić trzeba się na 3 aktach tej rangi, a więc na: PZP, ustawie o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji¹⁰ (dalej: ZNKU) oraz DostInfPubU.

Zgodnie z treścią art. 18. ust. 1 PZP: „Postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego jest jawne”. Biorąc pod uwagę, że w wyniku tego postępowania składane są oferty, a następnie wybierana oferta podmiotu, który zaproponował najkorzystniejszą cenę, i zawierana umowa, której wzór jest częścią Specyfikacji Warunków Zamówienia, te dokumenty (protokół postępowania, oferta, umowa) również podlegają zasadzie jawności.

Przepis art. 18 ust. 2 stanowi, że: „Zamawiający może ograniczyć dostęp do informacji związanych z postępowaniem o udzielenie zamówienia tylko w przypadkach określonych w ustawie” i dalej zgodnie z art. 18 ust. 3 PZP: „Nie ujawnia się informacji stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz.U. z 2022 r. poz. 1233), jeżeli wykonawca, wraz z przekazaniem takich informacji, zastrzegł, że nie mogą być one udostępniane oraz wykazał, że zastrzeżone informacje stanowią tajemnicę przedsiębiorstwa. Wykonawca nie może zastrzec informacji, o których mowa w art. 222 ust. 5”¹¹.

⁹ Wyrok KIO z dnia 11 lutego 2019 r., KIO 148/19; wyrok KIO z dnia 2 lutego 2022 r., KIO 29/22.

¹⁰ Ustawa z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1233).

¹¹ Zgodnie z treścią art. 222 ust. 5 PZP: „Zamawiający, niezwłocznie po otwarciu ofert, udostępnia na stronie internetowej prowadzonego postępowania informacje o: 1) nazwach albo imionach i nazwiskach oraz siedzibach lub miejscach prowadzonej działalności gospodarczej albo miejscach zamieszkania wykonawców, których oferty zostały otwarte; 2) cenach lub kosztach

Zgodnie z treścią wyżej cytowanego przepisu (art. 18. ust. 3), powołanie się na tajemnicę przedsiębiorstwa pozwala (co do zasady) na wyłączenie stosowania zasady jawności prowadzenia postępowania o zamówienie publiczne, czy już na w kolejnym etapie, podczas realizacji umowy w sprawie zamówienia publicznego).

Przepisy ZNKU definiują tajemnicę przedsiębiorstwa jako „informacje techniczne, technologiczne, organizacyjne przedsiębiorstwa lub inne informacje posiadające wartość gospodarczą, które jako całość lub w szczególnym zestawieniu i zbiorze ich elementów nie są powszechnie znane osobom zwykle zajmującym się tym rodzajem informacji albo nie są łatwo dostępne dla takich osób, o ile uprawniony do korzystania z informacji lub rozporządzania nimi podjął, przy zachowaniu należytej staranności, działania w celu utrzymania ich w poufności”¹².

Już na marginesie należy wskazać, że ZNKU stanowi transpozycję do polskiego porządku prawnego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/943 z dnia 8 czerwca 2016 r. w sprawie ochrony niejawnego know-how i niejawnych informacji handlowych przed ich bezprawnym pozyskiwaniem, wykorzystywaniem i ujawnianiem. Pomimo że ten standard zapewnienia ochrony tajemnicy przedsiębiorstwa został wprowadzony do ustawodawstwa krajowego, pojawiają się poglądy, że wdrożenie tych przepisów nie zostało dokonane prawidłowo, bo dla przykładu w ZNKU nie ma definicji know-how¹³.

Wracając na płaszczyznę ograniczeń w dostępie do informacji publicznej w wymienionych wyżej ustawach, należy w pierwszej kolejności zaznaczyć, że przepisy ZNKU nie są (niestety) jedynymi normami prawa powszechnie obowiązującego w tym zakresie. Oprócz PZP i ZNKU, istotne znaczenie w analizowanym kontekście mają również przepisy DostInfPubU, której treść wprowadza ogólną dyrektywę ograniczeń w dostępie do informacji publicznych i katalog informacji, których charakter uzasadnia odmowę udostępnienia. Zgodnie z art. 5 ust. 1 DostInfPubU: „Prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu w zakresie i na zasadach określonych w przepisach o ochronie informacji niejawnych oraz tajemnic ustawowo chronionych”, zaś art. 5 ust. 2 DostInfPubU stanowi, że: „Prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy”.

W nauce prawa wielokrotnie dochodziło do prób wyjaśniania, dlaczego ustawodawca nie był konsekwentny i nie wprowadził tożsamyh pojęć, albo tajemnicy przedsiębiorcy, albo tajemnicy przedsiębiorstwa, by minimalizować wątpliwości natury definicyjnej i interpretacyjnej. W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego¹⁴

zawartych w ofertach”, zatem te dane z założenia nie mogą podlegać żadnym ograniczeniom w udostępnieniu.

¹² Zob. przepis art. 11 ust. 2 ZNKU.

¹³ Zob. również na ten temat E. Jarzęcka-Siwik, A. Serlikowska, *Ochrona tajemnicy przedsiębiorstwa*, „Czasopismo Naukowe Kontrola Państwowa” 2019, nr 5, s. 9.

¹⁴ Zob. wyrok NSA z dnia 18 sierpnia 2016 r., I OSK 387/15; wyrok NSA z dnia 22 czerwca 2017 r., I OSK 2347/15; wyrok NSA z dnia 12 kwietnia 2017 r., I OSK 1522/15.

przeważa pogląd, że te pojęcia nie są tożsame, jednak należy je interpretować i analizować w pewnej korelacji i posiłkując się nimi niejako zamiennie¹⁵.

Postępowanie w ramach PZP, którego rezultatem ma być nabycie przez zamawiającego od wybranego wykonawcy robót budowlanych, dostaw, usług, jest podzielone na trzy zasadnicze fazy (etapy), tj. przygotowanie tego postępowania, przeprowadzenie oraz wykonanie (realizacja umowy o zamówienie publiczne). Na każdym z tych etapów mamy do czynienia z obowiązkiem przestrzegania fundamentalnych zasad tego postępowania (przejrzystości, jawności), wynikającym (jak już wcześniej było to wskazane), zarówno z przepisów unijnych, jak i norm prawa krajowego, a równocześnie także z ograniczeniami w ich stosowaniu wprowadzonymi przepisami ustaw szczególnych¹⁶.

Na etapie przygotowania postępowania o udzielenie zamówienia publicznego do przestrzegania zasad przejrzystości i jawności jest zobowiązany zamawiający, który będzie to postępowanie przeprowadzał. W tym czasie zamawiający dokonuje rozeznania rynku względem analizy swoich potrzeb i wymagań. P. Bogdanowicz wskazuje, że taka analiza potrzeb i wymagań zamawiającego stanowi informację publiczną i tym samym jej treść, co do zasady, podlega udostępnieniu na zasadach określonych w DostInfPubU¹⁷.

Przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego odbywa się, zgodnie z art. 16 PZP, „w sposób: 1) zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie wykonawców, 2) przejrzysty, 3) proporcjonalny”. Na tym etapie powstaje protokół z postępowania o udzielenie zamówienia publicznego wraz z załącznikami, stanowiący informację publiczną. Protokół ten jest zgodnie z art. 74 ust. 1 PZP dokumentem jawnym i podlega udostępnieniu na wniosek. Załącznikami do protokołu są m.in. oferty złożone w wyniku przeprowadzenia postępowania. Zamawiający jest obowiązany udostępnić treść ofert (wraz z załącznikami) niezwłocznie po ich otwarciu, nie później niż w ciągu 3 dni od otwarcia, z takim jednak zastrzeżeniem, że nie udostępnia się informacji, które mają charakter poufny¹⁸.

Umowa zawarta w wyniku postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, zmiany tej umowy, a także umowy o podwykonawstwo stanowią informacje publiczne i podlegają udostępnieniu na zasadach określonych w DostInfPubU. Ponadto za informację publiczną jest uznawany sam sposób realizacji zamówienia publicznego¹⁹. Na tej płaszczyźnie pojawia się wiele wątpliwości i dyskusji, ponieważ z jednej strony mamy do czynienia z przepisami DostInfPubU, uprawniającymi jednostkę (obywatela) do dostępu do takich informacji, z drugiej strony na sposób realizacji zamówienia mogą składać się dane stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa, które nie powinny być udostępniane z uwagi na ich znaczenie dla zachowania przewagi konkurencyjnej podmiotu, którego dotyczy.

¹⁵ Więcej na ten temat P.M. Sitniewski, *Ograniczenia dostępu do informacji publicznej z powodu tajemnicy przedsiębiorstwa. Komentarz praktyczny*, Lex/el. 2020.

¹⁶ P. Bogdanowicz, *Dostęp do informacji w zamówieniach publicznych w prawie polskim i jego główne ograniczenia*, Fundacja im. Stefana Batorego – forum idei, s. 5.

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ Zob. przepis art. 74 ust. 2 PZP.

¹⁹ Zob. wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 7 sierpnia 2019 r., II SA/Bd 1228/18.

W trakcie realizacji – dla przykładu umowy o roboty budowlane – wykonawca może składać zamawiającemu propozycje zastosowania zamiennych rozwiązań projektowych czy technologii, przedstawiać własne kalkulacje zastosowania ich w ramach realizacji robót, które są znane tylko jemu. Te dane i informacje stanowiące know-how przedsiębiorstwa mogą zostać uznane za tajemnicę przedsiębiorstwa i tym samym nie podlegać udostępnianiu na zasadach określonych w DostInfPubU jedynie po spełnieniu ściśle określonych przesłanek²⁰.

Po pierwsze wykonawca, składając odpowiednie oświadczenie, jest zobowiązany poinformować zamawiającego (organ), że określone dokumenty stanowią tajemnicę przedsiębiorstwa. Przekazanie takiego oświadczenia powinno nastąpić najpóźniej wraz przekazywaniem danych i informacji, których ono dotyczy²¹.

Zatem jeżeli w trakcie realizacji zamówienia publicznego wykonawca przekazuje zamawiającemu dokumenty istotne i kluczowe z punktu widzenia jego działalności, stanowiące efekt długoletniej działalności (współpracy z innymi podmiotami), zawierające dane nieznanne innym podmiotom na rynku, strategię/politykę przedsiębiorcy w określonej dziedzinie, propozycję zastosowania zamiennego rozwiązania projektowego, czy technologii, powinien bezwzględnie wraz z ich przekazaniem oświadczyć, że stanowią one tajemnicę przedsiębiorstwa.

Po drugie, wykonawca ma obowiązek wykazać, że dane i informacje, które opatrzył klauzulą tajemnica przedsiębiorstwa, spełniają przesłanki definicyjne tajemnicy przedsiębiorstwa określone w art. 11 ust. 2 ZNKU, tj. „mają charakter techniczny, technologiczny, organizacyjny przedsiębiorstwa lub posiadają wartość gospodarczą informacje te jako całość lub w szczególnym zestawieniu i zbiorze ich elementów nie są powszechnie znane osobom zwykle zajmującym się tym rodzajem informacji albo nie są łatwo dostępne dla takich osób”.

W orzecznictwie KIO wskazuje się na element staranności i odpowiednie uzasadnienie, dlaczego określone informacje należy traktować jako tajemnicę przedsiębiorstwa. W ten sposób została wyrażona zasada minimalizacji utajnianych danych, której stosowanie ma zapobiegać nadużywaniu praktyki „automatycznego zastrzegania danych” – jedynie w celu, by uniemożliwić innym podmiotom zapoznanie się z nimi²².

Z drugiej strony w orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się, że: „Przyjęcie wartości gospodarczej informacji oraz charakteru technicznego, technologicznego lub organizacyjnego przedsiębiorstwa należy przy tym interpretować szeroko. Mogą to być informacje stanowiące know-how przedsiębiorstwa, w tym wiedza techniczna z danej dziedziny, umiejętność wykonania lub wyprodukowania danej rzeczy, patenty obejmujące wynalazki, metody działalności, jak również inne informacje, co do których przedsiębiorca podjął działania w celu zachowania ich poufności”²³.

²⁰ W piśmiennictwie podkreśla się, że w przypadku tajemnicy przedsiębiorstwa muszą być spełnione warunki formalne: poufności, braku ujawnienia i zabezpieczenia informacji, które sprowadzają się do „konfidencyjności” – zob. więcej na ten temat E. Jarzęcka-Siwik, A. Serlikowska, *Ochrona...*, *op. cit.*, s. 16.

²¹ Zob. przepis art. 18 ust. 3 PZP.

²² Zob. uchwała KIO z dnia 28 grudnia 2022 r., KIO/KU 33/22.

²³ Zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 12 stycznia 2021 r., VI SA/Wa 1347/20.

Wykazanie charakteru technicznego/technologicznego/organizacyjnego informacji lub posiadanie wartości gospodarczej, aby zostało uznane za skuteczne, musi być dokonane w sposób precyzyjny i rzetelny. Wykonawca jest obowiązany w sposób kwalifikowalny tę wartość opisać i uprawdopodobnić, że udostępnienie określonych danych może narazić go na straty, w tym na zachwianie, czy nawet utratę jego przewagi konkurencyjnej na rynku.

Po trzecie wreszcie informacje zastrzegane jako tajemnica przedsiębiorstwa nie mogły być wcześniej ujawnione do wiadomości publicznej. Jednolite i spójne jest w tym zakresie orzecznictwo sądów administracyjnych, zgodnie z którym w przypadku informacji dostępnych powszechnie, w żaden sposób niezabezpieczona przed jej wykorzystaniem przez niepowołane do tego podmioty, nie może być ona wówczas uznana w żadnym razie za informację publiczną²⁴.

W tym miejscu należy podkreślić, że to na wykonawcy spoczywa obowiązek wykazania charakteru przekazywanych informacji w sposób precyzyjny i szczegółowy. W orzecznictwie KIO wskazuje się, że nie będzie uznane za skuteczne zastrzeżenie sformułowane w sposób lakoniczny, ogólnikowy i odwołujący się jedynie do definicji legalnej tajemnicy przedsiębiorstwa²⁵.

NSA zdefiniował dwa elementy zastrzegania tajemnicy przedsiębiorstwa: materialny i formalny. Pierwszy z nich realizuje się poprzez szczegółowe wykazanie, dlaczego określone informacje stanowią tajemnicę przedsiębiorstwa. Element formalny z kolei realizuje się poprzez ujawnienie woli utajnienia informacji²⁶.

Rolą zamawiającego (organu) w przypadku zastrzeżenia informacji jako stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa jest weryfikacja, czy to zastrzeżenie zostało dokonane w sposób skuteczny. W przypadku niedopełnienia obowiązków wskazanych powyżej, zamawiający jest zobowiązany te dane udostępnić. W pewnych sytuacjach zamawiający może poprosić wykonawcę o złożenie wyjaśnień w taki sposób, by nie narazić się na nieuprawnione udostępnienie informacji stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa, co mogłoby być uznane za czyn nieuczciwej konkurencji w myśl przepisów ZNKU²⁷.

W przypadku zastrzeżenia określonych informacji jako tajemnica przedsiębiorstwa zamawiający (organ) jest zobowiązany do przeprowadzenia tzw. testu proporcjonalności, w wyniku którego rozstrzygnie on, czy znaczenie tajemnicy przedsiębiorstwa przedstawia wartość proporcjonalnie większą aniżeli informacja publiczna, o której udostępnienie się do niego zwrócono²⁸.

NSA w jednym z wyroków wskazał, że nie każde zastrzeżenie tajemnicy przedsiębiorstwa będzie skutkować odmową udostępnienia informacji, które wykonawca określił jako takie. Chodzi bowiem o to, że odmowa udostępnienia informacji publicznej stanowi ograniczenie publicznego prawa podmiotowego, zatem każdorazowo w przypadku, gdyby takie ograniczenie musiało nastąpić, będzie dochodziło

²⁴ E. Jarzęcka-Siwik, A. Serlikowska, *Ochrona...*, op. cit., s. 16.

²⁵ Zob. wyrok KIO z dnia 12 lutego 2018 r., KIO 154/18; wyrok KIO z dnia 17 maja 2017 r., KIO 827/17.

²⁶ Zob. wyrok NSA z dnia 5 lipca 2013 r., I OSK 511/13.

²⁷ Zob. przepis art. 11 ust. 4 ZNKU.

²⁸ Zob. wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 7 sierpnia 2019 r., II SA/Bd 1228/18.

do „ważenia” interesów zastrzegającego tajemnicę przedsiębiorstwa i podmiotu, który zwrócił się o udostępnienie informacji publicznej²⁹.

Jeżeli w wyniku przeprowadzenia testu proporcjonalności organ stwierdzi, że tajemnica przedsiębiorstwa przedstawia wartość proporcjonalnie większą aniżeli realizacja prawa dostępu do informacji publicznej, wydana zostanie decyzja administracyjna o odmowie udostępnienia informacji publicznej. Poza tym rozstrzygnięciem, na gruncie przepisów DostInfPubU, możliwe jest: 1) udzielenie informacji publicznej jako czynności materialno-techniczna oraz 2) wydanie decyzji umarzającej postępowanie o udzielenie informacji publicznej³⁰.

Dostęp do informacji publicznej w zamówieniach publicznych i możliwe ograniczenia w tym zakresie to zagadnienie niezwykle złożone i budzące wiele wątpliwości i dyskusji. Zagwarantowanie prawa do informacji publicznej zgodnie z naczelną zasadą jawności wydaje się być słuszne i potrzebne, pod warunkiem, że prawo to nie jest nadużywane, np. do wykorzystania wnioskowanych informacji w celach gospodarczych³¹, czy na potrzeby prowadzonych sporów. Podmioty, które chcą chronić dane i informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa, są zobowiązane spełnić określone wymogi „materialne” i „formalne”, by możliwe było ich utajnienie. Każdorazowo w przypadku wniosku o udostępnienie informacji publicznej stanowiącej tajemnicę przedsiębiorstwa, organ władzy publicznej jest zobowiązany działać na podstawie i w granicach obowiązujących przepisów, i to od niego ostatecznie zależy rodzaj rozstrzygnięcia w sprawie. Kluczowe w tym rozstrzygnięciu będzie dokonanie testu proporcjonalności dóbr (praw).

BIBLIOGRAFIA

- Bogdanowicz P., *Dostęp do informacji w zamówieniach publicznych w prawie polskim i jego główne ograniczenia*, Fundacja im. Stefana Batorego – forum idei, Warszawa 2021.
- Dzierżanowski W., Jaźwiński Ł., Jerzykowski J., Kittel M., Stachowiak M., *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, Warszawa 2021.
- Jarzęcka-Siwik E., Serlikowska A., *Ochrona tajemnicy przedsiębiorstwa*, „Czasopismo Naukowe Kontrola Państwowa” 2019, nr 5.
- Sitniewski M., *Ograniczenia dostępu do informacji publicznej z powodu tajemnicy przedsiębiorstwa. Komentarz praktyczny*, Lex/el. 2020.

²⁹ Zob. wyrok NSA z dnia 4 września 2014 r., I OSK 2939/13.

³⁰ Zob. więcej na ten temat O. Karczewska, *Sposoby zakończenia postępowania w sprawie udzielenia informacji publicznej na wniosek* [w:] P. Szustakiewicz (red.), *Dostęp do informacji publicznej*, wyd. 3, Warszawa 2019, s. 208.

³¹ Nadużycie prawa do informacji publicznej stanowi odrębne zagadnienie i przedmiot rozważań wielu przedstawicieli nauki prawa administracyjnego. W tym miejscu warto podkreślić, że celem wprowadzenia przepisów DostInfPubU miało być informowanie obywateli o stanie spraw publicznych, a zatem prawo do informacji nie może być stosowane, czy wręcz wykorzystywane do celów innych niż wynikające z Konstytucji RP i DostInfPubU. Więcej na ten temat zob. B. Wilk, D. Sześciło, *Nadużywanie prawa do informacji publicznej w orzecznictwie sądów administracyjnych*, Warszawa 2022, s. 10.

Szustakiewicz P. (red.), *Dostęp do informacji publicznej*, wyd. 3, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2019.

Wilk B., Sześciło D., *Nadużywanie prawa do informacji publicznej w orzecznictwie sądów administracyjnych*, Warszawa 2022.

TAJEMNICA PRZEDSIĘBIORSTWA (PRZEDSIĘBIORCY) A DOSTĘP DO INFORMACJI PUBLICZNEJ

Streszczenie

Tajemnica przedsiębiorstwa, zgodnie z definicją ustawową³², stanowi zbiór informacji technicznych, technologicznych, organizacyjnych lub innych informacji posiadających wartość gospodarczą, które jako całość lub w szczególnym zestawieniu i zbiorze ich elementów nie są powszechnie znane osobom zwykle zajmującym się tym rodzajem informacji, albo nie są łatwo dostępne dla takich osób, o ile uprawniony do korzystania z informacji lub rozporządzania nimi podjął (przy zachowaniu należytej staranności) działania w celu utrzymania ich poufności.

Opracowanie jest analizą przepisów prawa, a także orzeczeń sądów administracyjnych i Krajowej Izby Odwoławczej dotyczących tajemnicy przedsiębiorstwa (przedsiębiorcy), definicji pojęcia, zasad i innych istotnych informacji. Podjęto próbę odpowiedzi na pytanie, jak powinien postępować wykonawca robót budowlanych realizujący umowę w sprawie zamówienia publicznego, by zachować w tajemnicy informacje o najwyższej dla niego wartości, które zapewniają mu zachowanie równowagi konkurencyjnej.

W podsumowaniu zawarto wnioszek, że zastrzeżenie tajemnicy przedsiębiorstwa (przedsiębiorcy) nie jest dokonywane „automatycznie” i wymaga każdorazowo podjęcia określonych czynności (formalnych i materialnych) przez podmiot, w którego interesie leży ochrona określonych informacji (wykonawcy robót budowlanych), a ponadto wykonania testu proporcjonalności wartości (dóbr) przez organ władzy publicznej (inwestora).

Słowa kluczowe: informacja publiczna, tajemnica przedsiębiorcy, tajemnica przedsiębiorstwa, know-how przedsiębiorstwa, zasada jawności, zasada przejrzystości (zamówień publicznych), czyn nieuczciwej konkurencji

CORPORATE (ENTREPRENEUR) SECRECY AND ACCESS TO PUBLIC INFORMATION

Abstract

Corporate (entrepreneur) secrecy, according to the statutory definition, is a collection of technical, technological, organizational or other information having economic value, which as a whole or in a particular combination and set of its elements, is not generally known to persons normally dealing with this type of information, or is not readily available to such

³² Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji.

persons, provided that the person entitled to use or dispose of the information has taken (with due diligence) measures to maintain its confidentiality.

The article is an analysis of the law, as well as the rulings of the administrative courts and the National Appeals Chamber on business (entrepreneur) secrecy, the definition of the concept, principles and other relevant information. In essence, the Article is an attempt to answer the question of how a construction contractor executing a public procurement contract should act in order to keep secret information of the highest value to it, which ensures its competitive balance.

The Article concludes that the reservation of business (entrepreneur) secrets is not done “automatically” and requires in each case certain actions (formal and material) to be taken by the entity with an interest in protecting certain information (the construction contractor), and, in addition, the execution of a proportionality test of values (goods) by the public authority (the investor).

Keywords: public information, business secret, company secret, company know-how, principle of openness, principle of transparency (public procurement), act of unfair competition

OCHRONA TAJEMNICY PRZEDSIĘBIORCY A JEGO STATUS W POSTĘPOWANIU O UDZIELENIE INFORMACJI PUBLICZNEJ

PRZEMYSŁAW WINCZEWSKI*

WSTĘP

Zagwarantowane w art. 61 ust. 1 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej¹ prawo dostępu do informacji publicznej ma istotne znaczenie dla kształtowania się społeczeństwa obywatelskiego. Mając na względzie przywołany przepis Konstytucji RP oraz regulację ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej², wskazuje się na szeroki zakres prawa dostępu do informacji publicznej, odnosząc je do całokształtu działalności wszystkich organów czy podmiotów władzy publicznej, która to bez względu na jej formy prawne polega na wykonywaniu zadań publicznych³.

Realizacja szerokiego prawa dostępu do informacji publicznej może mieć negatywne przełożenie na inne chronione prawa i wolności, w tym prawa przedsiębiorców. W związku z działalnością organów oraz innych podmiotów wykonujących zadania publiczne, zachodzą relacje, w których przedsiębiorcy przekazują tymże podmiotom jako zobowiązanym do udostępnienia informacji publicznej⁴ swoje dane, w tym o charakterze poufnym. Prowadzi to do nadania im przymiotu informacji publicznej obejmującej nie tylko informacje wytworzone przez podmiot zobowiązany, ale też wykorzystywane przezeń w publicznej działalności informacje pochodzące od innych podmiotów, w tym prywatnych⁵. Poufne dane przedsiębiorcy

* radca prawny Okręgowej Izby Radców Prawnych w Szczecinie, uczestnik seminarium doktoranckiego nauk prawnych Wydziału Prawa i Administracji Uczelni Łazarskiego, e-mail: przemyslawwinczewski@gmail.com, ORCID: 0009-0005-8247-1547

¹ Dz.U. z 1997 r. Nr 78 poz.483 ze zm., dalej: Konstytucja RP.

² T.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 902, dalej: UDIP.

³ M. Bidziński [w:] M. Bidziński, M. Chmaj, P. Szustakiewicz, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, wyd. 3, Warszawa 2018, w wersji elektronicznej: SIP Legalis, komentarz do art. 1 UDIP, Nb 3.

⁴ Dalej również jako podmiot zobowiązany, obowiązany, dysponent informacji.

⁵ Wyrok NSA z dnia 29 lutego 2012 r., I OSK 2215/11, LEX Nr 1122883; wyrok NSA z dnia 16 lipca 2019 r., I OSK 461/18, LEX Nr 2706526.

moga stać się zatem przedmiotem postępowania z wniosku o udzielenie informacji publicznej (art. 10 ust. 1 UDIP). W art. 61 ust. 3 Konstytucji RP ustanowiono możliwość ograniczenia prawa dostępu do informacji publicznej w drodze ustawy m.in. ze względu na prawa podmiotów gospodarczych, a w art. 5 ust. 2 UDIP postanowiono, że prawo do tej informacji podlega ograniczeniu ze względu na tajemnicę przedsiębiorcy. Podmiot zobowiązany na drodze decyzji odmawia udostępnienia informacji publicznej objętej tą tajemnicą (art. 16–17 UDIP).

Tajemnica przedsiębiorcy stanowi instrument ochrony jego prawa do zachowania poufności danych, które stały się informacją publiczną. Tymczasem w ustawie o dostępie do informacji publicznej nie przewidziano udziału przedsiębiorcy w regulowanym nią postępowaniu o udzielenie takiej informacji, gdy ustalenia wymaga możliwość jej objęcia tajemnicą przedsiębiorcy.

Opracowanie odnosi się do zagadnienia tajemnicy przedsiębiorcy w kontekście jego statusu w postępowaniu o udzielenie informacji publicznej i możliwości potwierdzenia następującej tezy. Status przedsiębiorcy w postępowaniu o udzielenie informacji publicznej ma znaczenie dla ochrony tajemnicy przedsiębiorcy, zatem brak uczestnictwa przedsiębiorcy w tym postępowaniu ma negatywne przełożenie na jej realizację. Przyjęcie tej tezy czyni celowym rozważenie zmian legislacyjnych dla zagwarantowania udziału przedsiębiorcy w postępowaniu o udzielenie informacji publicznej w związku z ochroną wskazanej tajemnicy.

Poruszone zagadnienie ma istotne znaczenie dla praktyki udostępniania informacji publicznej, stało się ono nawet przedmiotem dwóch przeciwnych linii orzeczniczych sądów administracyjnych.

ROLA TAJEMNICY PRZEDSIĘBIORCY I JEJ PRZESŁANKI A STATUS PRZEDSIĘBIORCY W POSTĘPOWANIU O UDZIELENIE INFORMACJI PUBLICZNEJ

Ustawa o dostępie do informacji publicznej nie definiuje pojęcia tajemnicy przedsiębiorcy. Jego znaczenie ukształtowane zostało w szczególności przez judykaturę. Uznano, że choć pojęcia te nie są w pełni tożsame, to jednak co do zasady pokrywają się zakresowo, więc tajemnicę przedsiębiorcy wyprowadza się z tajemnicy przedsiębiorstwa⁶. Ta ostatnia zdefiniowana została w ustawie z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji⁷, obecnie w art. 11 ust. 2 UZNK⁸, na

⁶ Wyrok NSA z dnia 13 kwietnia 2016 r., I OSK 2563/14, LEX Nr 2111043; podobnie: wyrok NSA z dnia 17 stycznia 2017 r., I OSK 1993/16, LEX Nr 2226910; wyrok NSA z dnia 13 grudnia 2022 r., III OSK 1602/21, LEX Nr 3447073.

⁷ T.j. Dz.U. z 2022r. poz. 1233, dalej: UZNK.

⁸ Zgodnie z art. 11 ust. 2 UZNK przez tajemnicę przedsiębiorstwa rozumie się informacje techniczne, technologiczne, organizacyjne przedsiębiorstwa lub inne informacje posiadające wartość gospodarczą, które jako całość lub w szczególnym zestawieniu i zbiorze ich elementów nie są powszechnie znane osobom zwykle zajmującym się tym rodzajem informacji albo nie są łatwo dostępne dla takich osób, o ile uprawniony do korzystania z informacji lub rozporządzania nimi podjął, przy zachowaniu należytej staranności, działania w celu utrzymania ich w poufności.

którym można posiłkowo oprzeć się, stosując art. 5 ust. 2 UDIP⁹. Doprowadziło to do sformułowania dwóch przesłanek istnienia tajemnicy przedsiębiorcy. Konieczne jest podjęcie przez przedsiębiorcę określonych działań w celu zachowania danej informacji jako poufnej (przesłanka formalna), jednakże równocześnie winna ona posiadać charakter informacji technicznej, technologicznej, organizacyjnej lub innej o realnie określonej wartości gospodarczej, wykluczający możliwość jej udostępnienia¹⁰, jej przekazanie, ujawnienie lub wykorzystanie albo nabycie od osoby nieuprawnionej ma wiązać się z zagrożeniem lub naruszeniem interesu przedsiębiorcy¹¹ (przesłanka materialna).

Objęcie informacji publicznej tajemnicą przedsiębiorcy zależne jest od ustalenia przez podmiot zobowiązany łącznego zaistnienia obu wskazanych przesłanek. Wola przedsiębiorcy co do poufności jego danych nie może mieć wyłącznego znaczenia w tym zakresie¹². Ustalone zastrzeżenie przedsiębiorcy co do poufności odniesie skutek, jeżeli obowiązany przesądzi, że dane objęte informacją publiczną odpowiadają tajemnicy przedsiębiorstwa, posiadając określoną wartość gospodarczą¹³. Sama okoliczność, że dana informacja odnosi się do działalności gospodarczej przedsiębiorcy i została z jego woli objęta tajemnicą nie jest wystarczająca, albowiem wówczas tajemnicą przedsiębiorcy objęte byłoby wszystko, co uzna on arbitralnie za taką tajemnicę¹⁴.

Wobec tego zauważa się, że materialna przesłanka tajemnicy przedsiębiorcy nadaje jej charakter obiektywny, nawiązując do kryteriów gospodarczych weryfikowalnych w sposób bezstronny i rzetelny, stanowiąc, że ograniczenie na jej podstawie prawa do informacji publicznej nie zależy wyłącznie od woli przedsiębiorcy¹⁵. Przedsiębiorca ma wpływ na zastosowanie tajemnicy przedsiębiorcy, zastrzegając poufność informacji. Jednak to podmiot zobowiązany ma zbadać, czy wskazane zastrzeżenie zostało poczynione, a ujawnienie przedmiotowych informacji będzie miało rzeczywiste negatywne przełożenie na sytuację przedsiębiorcy. Uwzględnia się przy tym wyjątkowy charakter ograniczenia prawa dostępu do informacji publicznej na tej podstawie. Decyzja o odmowie udzielenia informacji publicznej z uwagi na tajemnicę przedsiębiorcy winna być obszernie uzasadniona, szczegółowo wykazać ziszczenie się wymaganych przesłanek formalnej i materialnej tej tajemnicy¹⁶.

⁹ Wyrok NSA z dnia 1 października 2021 r., III OSK 3989/21, LEX Nr 3366388; podobnie odnoszące się do uprzednio obowiązującego art. 11 ust. 4 UZNK: wyrok NSA z dnia 12 kwietnia 2017 r., I OSK 1522/15, LEX Nr 2316072; wyrok NSA z dnia 16 lutego 2018 r., I OSK 852/16, LEX Nr 2497882.

¹⁰ Wyrok NSA z dnia 16 lutego 2018 r., I OSK 852/16, LEX Nr 2497882; wyrok NSA z dnia 21 października 2022 r., III OSK 5778/21, LEX Nr 3441402.

¹¹ Wyrok NSA z dnia 11 stycznia 2018 r., I OSK 549/16, LEX Nr 2444330.

¹² I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej...*, op. cit., s. 119.

¹³ Wyrok NSA z dnia 12 stycznia 2018 r., I OSK 506/16, LEX Nr 2456015; wyrok NSA z dnia 27 października 2017 r., I OSK 3176/15, LEX Nr 2408190.

¹⁴ Wyrok NSA z dnia 13 kwietnia 2016 r., I OSK 2950/14, LEX Nr 2081170.

¹⁵ P. Szustakiewicz, *Tajemnica przedsiębiorcy a tajemnica przedsiębiorstwa w sprawach z zakresu dostępu do informacji publicznej*, „Ius Novum” 2021, nr 2 s. 45.

¹⁶ *Ibidem*, s. 48.

Specyfika przesłanek tajemnicy przedsiębiorcy oraz jej rola stanowią, że status przedsiębiorcy w postępowaniu o udzielenie informacji publicznej ma znaczenie dla realizacji jej ochrony. Podmiot zobowiązany może dysponować niewytworzoną przez siebie informacją publiczną pochodzącą od przedsiębiorcy, mającego wyłączną inicjatywę zastrzeżenia jej tajemnicą przedsiębiorcy. Odmowa udostępnienia takiej informacji ze względu na wskazaną tajemnicę zależy od ustaleń obowiązującego co do jej zastrzeżenia (przesłanka formalna) oraz charakteru zastrzeżonych informacji, w kontekście ich znaczenia dla sytuacji przedsiębiorcy (przesłanka materialna). Czyni to zasadnym udział przedsiębiorcy w postępowaniu o udzielenie informacji publicznej. To on ze znanych sobie powodów związanych z jego sytuacją podejmuje działania mające stanowić o zastrzeżeniu tajemnicy przedsiębiorcy, co ma znaczenie dla należytego badania jej przesłanek formalnej i materialnej, uwzględniając również obiektywny charakter tej ostatniej. Zasadnie podkreśla się, że zastrzeżenie danych tą tajemnicą ogranicza prawo do informacji publicznej i chroni prawo przedsiębiorcy do ich nieupubliczniania¹⁷. Stanowi ona zatem instrument ochrony poufnych danych przedsiębiorcy. Dla jakiegokolwiek kontroli nad stanem ich zachowania winien on wiedzieć, że zostały one objęte wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej, czy też w jego wyniku ujawnione.

BRAK UREGULOWANIA STATUSU PRZEDSIĘBIORCY W POSTĘPOWANIU O UDZIELENIE INFORMACJI PUBLICZNEJ A OCHRONA TAJEMNICY PRZEDSIĘBIORCY

Przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej nie obejmują regulacji dotyczącej udziału przedsiębiorcy w postępowaniu o udzielenie informacji publicznej w związku z ochroną tajemnicy przedsiębiorcy.

W orzecznictwie wyrażono pogląd, że zainteresowani ochroną tajemnicy swego przedsiębiorstwa winni brać udział w przedmiotowym postępowaniu, albowiem przedsiębiorca winien mieć kontrolę nad tajemnicą przedsiębiorstwa. Uznano przedsiębiorcę za stronę postępowania zmierzającego do odmowy udzielenia informacji publicznej z uwagi na tajemnicę przedsiębiorcy. Powyższe wywiedziono z art. 16 ust. 2 UDIP dotyczącego stosowania przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹⁸ do decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej, uznając, że pozwala on nadać przedsiębiorcy przymiot strony takiego postępowania na podstawie art. 28 KPA w zw. z art. 11 ust. 4 UZNK (obecnie art. 11 ust. 2 UZNK)¹⁹.

Ostatecznie przewagę zyskała przeciwna linia orzecznicza negująca powyższy pogląd. Podniesiono, że odesłanie zawarte w art. 16 ust. 2 UDIP dotyczy

¹⁷ A. Zdunek, *Ograniczenie prawa do informacji publicznej w orzecznictwie sądów administracyjnych – wybrane zagadnienia*, „Rocznik Administracji Publicznej” 2016, nr 2, s. 91–92.

¹⁸ T.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 2000, dalej: KPA.

¹⁹ Wyrok NSA z dnia 16 stycznia 2013 r., I OSK 2560/12, LEX Nr 1341473; wyrok NSA z dnia 10 czerwca 2014 r., I OSK 2810/13, LEX Nr 1518030; wyrok WSA w Warszawie z dnia 13 marca 2014 r. II SA/Wa 2122/13, LEX Nr 1447583.

wyłącznie formy decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej oraz decyzji o umorzeniu postępowania w tym przedmiocie, przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego nie mają zastosowania do całości postępowania z wniosku o dostęp do informacji publicznej. Regulowane jest ono szczególnymi przepisami ustawy o dostępie do informacji publicznej, z których wyraźnie wynika, że stroną w nim jest wyłącznie wnioskodawca²⁰. Zaznaczono, że decyzja odmowna i postępowanie poprzedzające jej wydanie nie naruszają praw i interesów prawnych podmiotów innych niż wnioskodawca²¹, a objęcie statusem strony wszystkich podmiotów, które brały udział w sprawach objętych wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej, prowadziłoby do sytuacji, w której jej uzyskanie byłoby utrudnione, czy wręcz niewykonalne²². Stanowisko to prawidłowo wskazuje, że ustawa o dostępie do informacji publicznej nie przewiduje udziału przedsiębiorcy w postępowaniu o jej udzielenie, nie może zostać on uznany za jego stronę.

Judykatura częściowo potwierdziła okoliczności przemawiające za udziałem przedsiębiorcy w postępowaniu o udostępnienie informacji publicznej ze względu na tajemnicę przedsiębiorcy, aczkolwiek ostatecznie wykluczyła powyższe w ramach aktualnie obowiązującej regulacji ustawowej. Rola tajemnicy przedsiębiorcy, konieczność ustalenia przesłanek jej skutecznego zastrzeżenia stanowi jednak, że brak udziału przedsiębiorcy w tym postępowaniu powoduje zauważalne trudności w zapewnieniu jej należytej ochrony.

Brak jest regulacji przewidującej wymogi zawiadomienia przedsiębiorcy o wszczęciu postępowania o udzielenie informacji publicznej oraz umożliwienia mu czynnego w nim udziału. Dopuszczono stan, w którym przedsiębiorca może być pozbawiony wiedzy o tym, że jego informacje stanowią przedmiot tego postępowania lub zostały w nim ujawnione. Prowadzi to do utraty kontroli przedsiębiorcy nad jego poufnymi informacjami. Na powyższe słusznie wskazano w przywołanym wyżej orzecznictwie, błędnie uznającym status przedsiębiorcy jako strony postępowania zmierzającego do odmowy udzielenia informacji publicznej na podstawie tajemnicy przedsiębiorcy²³. Wskazany stan rzeczy zwiększa też ryzyko nieprawidłowości ustaleń podmiotu zobowiązanego co do zaistnienia przesłanek formalnej i materialnej wymaganych dla objęcia informacji publicznej tą tajemnicą.

Przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej nie wskazują, kiedy zastrzeżenie tajemnicy przedsiębiorcy miałyby zostać przezeń poczynione, ani jakie ma ono spełniać wymogi formalne, dla możliwości uznania go za skuteczne. Powoduje

²⁰ Postanowienie NSA z dnia 30 sierpnia 2012 r., I OSK 1860/12, LEX Nr 1328726; postanowienie NSA z dnia 8 maja 2015 r., I OSK 1038/15, LEX Nr 1773494; postanowienie NSA z dnia 27 września 2019 r., I OSK 2598/17, LEX Nr 2740327; postanowienie NSA z dnia 25 maja 2022 r., III OSK 1096/22, LEX Nr 3348052.

²¹ Postanowienie NSA z dnia 27 września 2019 r., I OSK 2598/17, LEX Nr 2740327.

²² Postanowienie NSA z dnia 30 sierpnia 2012 r., I OSK 1860/12, LEX Nr 1328726; postanowienie NSA z dnia 8 maja 2015 r., I OSK 1038/15, LEX Nr 1773494; postanowienie NSA z dnia 25 maja 2022 r., III OSK 1096/22, LEX Nr 3348052.

²³ Wyrok NSA z dnia 16 stycznia 2013 r. I OSK 2560/12, LEX Nr 1341473; wyrok NSA z dnia 10 czerwca 2014 r., I OSK 2810/13, LEX Nr 1518030; wyrok WSA w Warszawie z 13 marca 2014 r. II SA/Wa 2122/13, LEX Nr 1447583.

to brak jednolitego stanowiska doktryny odnośnie do przedmiotowych kwestii formalnej przesłanki tajemnicy przedsiębiorcy.

Czas złożenia wskazanego zastrzeżenia przedsiębiorcy nie został uregulowany względem całości informacji publicznej pochodzącej od przedsiębiorców. W określonych sytuacjach przekazywania informacji przedsiębiorców podmiotom zobowiązanym, przepisy szczególne przewidują moment, w jakim należy złożyć oświadczenie o objęciu ich tajemnicą przedsiębiorstwa, aby było skuteczne. Uwzględnia się to przy ustalaniu zastrzeżenia informacji publicznej tajemnicą przedsiębiorcy. Poza sytuacjami regulowanymi przepisami szczególnymi brak jest jednak wiążącego, jednoznacznego wskazania, kiedy zastrzeżenie tajemnicy przedsiębiorcy miałyby zostać poczynione, aby było skuteczne jako formalna przesłanka jej zaistnienia²⁴. Z jednej strony ze względu na powyższe uważa się, że przedsiębiorca może zastrzec swoje dane tą tajemnicą także po fakcie otrzymania przez obowiązującego wniosku o ich udostępnienie jako informacji publicznej. Pozwalać ma na to zmienność obszaru tajemnicy przedsiębiorcy zależna od aktualnej sytuacji na rynku²⁵, zasadność pytania przedsiębiorcy przez zobowiązanego o szczegóły dotyczące tej tajemnicy w ramach swego postępowania wyjaśniającego²⁶. Z drugiej zaś strony wskazuje się na niemożność zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorcy po pojawieniu się wniosku o udostępnienie informacji publicznej. Uzasadniać ma to: fakt, że ograniczenie dostępu do informacji publicznej z uwagi na tajemnicę przedsiębiorcy nie ma miejsca, gdy przedsiębiorca zrezygnował z tej ochrony (art. 5 ust. 2 UDIP) oraz krótkie terminy udostępniania informacji publicznej (art. 13 UDIP)²⁷. Podnosi się, że obowiązany nie realizuje ochrony tajemnicy przedsiębiorcy w związku z informacją publiczną, którą dysponuje z urzędu. Wobec tego nie ma on obowiązku zwracać się do przedsiębiorcy o zgodę na udostępnienie informacji, jeżeli tenże nie wyraził uprzednio wprost woli ich objęcia tą tajemnicą. Zamanifestowanie takiej woli przez przedsiębiorcę podmiotowi zobowiązanemu winno zatem nastąpić przed wpływem wniosku o udostępnienie informacji publicznych²⁸.

Podobne rozbieżności stanowisk odnoszą się do braku regulacji wymogów formy zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorcy. Z jednej strony wskazuje się, że zastrzeżenie takie nie może budzić wątpliwości, ma być wyrażone wprost, gdyż obowiązany nie może prowadzić interpretacji odnośnie do objęcia informacji publicznej tajemnicą przedsiębiorcy z zachowania tegoż przedsiębiorcy²⁹. Z drugiej strony uznaje się, że wola zastrzeżenia określonych informacji tą tajemnicą nie musi być wyrażona w sposób sformalizowany, a oceny działań w tym zakresie nie można

²⁴ P.M. Sitniewski, *Odmowa dostępu do informacji publicznej. Przesłanki, granice, procedura*, Warszawa 2020, s. 253–256.

²⁵ *Ibidem*, s. 256.

²⁶ R. Cybulska, J. Rokicki, *Tajemnica przedsiębiorcy w postępowaniu o udostępnienie informacji publicznej oraz w postępowaniu o zamówienie publiczne*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2016, nr 10, s. 65.

²⁷ P. Szustakiewicz, *Tajemnica przedsiębiorcy...*, op. cit., s. 46.

²⁸ K. Pawlik, *Pojęcie tajemnicy przedsiębiorcy w procedurze dostępu do informacji publicznej*, „Informacja w Administracji Publicznej” 2018, nr 1 s. 58.

²⁹ P. Szustakiewicz, *Tajemnica przedsiębiorcy...*, op. cit., s. 45.

odrywać od ich celu: zachowanie poufności informacji. Jej formalna przesłanka ma być postrzegana proporcjonalnie do okoliczności danego przypadku. Wymaganie od przedsiębiorcy przedkładania obowiązemu informacji z klauzulą tajemnicy przedsiębiorcy w każdej sytuacji jawi się jako niezasadne. Zastrzega się jednak, że ma on podjąć określone działania dla zabezpieczenia poufnych informacji, gdyż nie są nimi informacje ogólnie dostępne³⁰. W orzecznictwie można odnotować twierdzenie, że formalna przesłanka tajemnicy przedsiębiorcy zostaje spełniona wówczas, gdy tenże w sposób wyraźny lub dorozumiany zamanifestuje poufność swoich danych³¹.

Ustawa o dostępie do informacji publicznej nie stanowi o obowiązku zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorcy przez oświadczenie złożone wprost dysponentowi informacji w określonym czasie poprzedzającym złożenie wniosku o udzielenie informacji publicznej. Jeżeli nie stanowią o tym również przepisy szczególne, trudno jest wywodzić rezygnację z tej tajemnicy (art. 5 ust. 2 zd. 2 UDIP) z braku takiego oświadczenia (wskazanej rezygnacji nie powinno się domniemywać). Wraz z powyższym należy uwzględnić okoliczności przekazania informacji przedsiębiorcy podmiotowi zobowiązanemu. Przykładowo ma to miejsce w różnych postępowaniach administracyjnych przed organami państwowymi, w których nie przewidziano wymogów co do zastrzegania poufności danych. Zaznaczono, że wówczas przedsiębiorca powierza swoje poufne dane do dyskrekcji organów państwowych i nie musi posiadać wiedzy, że mogą zostać one upublicznione. Powinien mieć zatem prawo do późniejszego zastrzeżenia swoich informacji tajemnicą przedsiębiorcy, tym bardziej że nie jest ono wiążące dla organu³². Odformalizowanie tajemnicy przedsiębiorcy ułatwiające powołanie się na nią prowadzi do wątpliwości podmiotów zobowiązanych odnośnie do okoliczności jej zastrzeżenia. Zasadne jest zatem uwzględnienie obowiązku odebrania stanowiska przedsiębiorcy co do zastrzeżenia tajemnicy przedsiębiorcy jako jej przesłanki formalnej, zależnej od działań przedsiębiorcy.

Trudności napotykają również ustalenia przesłanki materialnej tajemnicy przedsiębiorcy. Polegają one na ocenie znaczenia ujawnienia złożonych, różnorodnych informacji przekazywanych przez przedsiębiorców dla ich sytuacji, w kontekście pojęcia tajemnicy przedsiębiorstwa z art. 11 ust. 2 UZNK. Obejmuje ono zaś otwarty zakres zróżnicowanych informacji pod warunkiem posiadania przez nie wartości gospodarczej³³. Zauważono, że ocena przesłanki materialnej tajemnicy przedsiębiorcy może być niemożliwa dla podmiotu zobowiązanego ze względu na braki w zakresie wiedzy specjalnej, rozważając możliwość posłużenia się w postępowaniu

³⁰ I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej...*, op. cit., s. 118–119.

³¹ Wyrok NSA z dnia 2 czerwca 2015 r., I OSK 1608/14, LEX Nr 2089731; wyrok NSA z dnia 12 kwietnia 2017 r., I OSK 1437/15, LEX Nr 2316071; wyrok NSA z dnia 29 marca 2022 r., III OSK 1971/21, LEX Nr 3334248.

³² Wyrok NSA z dnia 16 lutego 2021 r., III OSK 3172/21, LEX Nr 3144663.

³³ E. Nowińska [w:] K. Szczepanowska-Kozłowska, E. Nowińska, *Ustawa o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2022, s. 247.

o udzielenie informacji publicznej opinią biegłego³⁴. Zasadne może być zatem pozyskanie wyjaśnień przedsiębiorcy co do znaczenia tychże informacji dla jego sytuacji. Podmiot zobowiązany, nie będąc nimi bezwzględnie związany, miałby jednak szansę uzyskać wiedzę co do okoliczności mających znaczenie dla obiektywnej oceny przesłanki materialnej tajemnicy przedsiębiorcy.

Brak uwzględnienia udziału przedsiębiorcy w postępowaniu o udzielenie informacji publicznej oraz obowiązku podmiotu zobowiązanego do odebrania stanowiska przedsiębiorcy w zakresie przesłanek tajemnicy przedsiębiorcy wzmaga ryzyko błędnego braku uznania zastrzeżenia nią danych przedsiębiorcy. Błąd taki prowadzi do nieodwracalnego skutku udostępnienia informacji publicznej obejmującej poufne dane przedsiębiorcy. Niweczy to skuteczną ich ochronę tajemnicą przedsiębiorcy³⁵. Zgodnie zaś z art. 14 UDIP informacja publiczna udzielana jest na drodze czynności materialno-technicznej w sposób i w formie określonych we wniosku, nie jest wymagane podjęcie jakiegokolwiek rozstrzygnięcia³⁶. Żaden przepis nie przewiduje obowiązku jej udostępnienia w szczególnej formie prawnej, w tym na podstawie decyzji administracyjnej³⁷. Przedsiębiorca nie ma możliwości zaskarżenia i wstrzymania udostępnienia informacji publicznej obejmującej jego dane poufne.

Wyłączenie udziału przedsiębiorcy w postępowaniu o udzielenie informacji publicznej ma zatem negatywny wpływ na realizację ochrony tajemnicy przedsiębiorcy. Zmiana tego stanu rzeczy wymagałaby rozważenia nowelizacji ustawy o dostępie do informacji publicznej

ROZWIĄZANIA PRZYJĘTE W PRAWIE NIEMIECKIM

Rozważając możliwy kształt udziału przedsiębiorcy w postępowaniu o udzielenie informacji publicznej, można odnieść się do niemieckiej ustawy federalnej z dnia 5 września 2005 r. regulującej dostęp do informacji będących w posiadaniu rządu federalnego³⁸, odpowiadających informacji publicznej w polskim prawie. Ustanowiono w niej pojęcie osoby trzeciej jako każdej osoby, której dane osobowe lub inne informacje są przechowywane (§ 2 ust. 2 IFG). Uważa się za nią m.in. osoby fizyczne oraz osoby prawne, których prawa wskazane w § 6 IFG, w tym tajemnice handlowe lub gospodarcze, mogłyby zostać naruszone w wyniku udostępnienia informacji³⁹. Osobą trzecią może być zatem przedsiębiorca. Powyższe znajduje przełożenie na

³⁴ R. Cybulska, J. Rokicki, *Tajemnica przedsiębiorcy w postępowaniu...*, op. cit., s. 65–66.

³⁵ A. Zdunek, *Ograniczenie prawa do informacji publicznej...*, op. cit., s. 91–92.

³⁶ I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej...*, op. cit., s. 265–266; wyrok NSA z dnia 19 marca 2019 r., I OSK 868/17, LEX Nr 2639673.

³⁷ I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej...*, op. cit., s. 265–266.

³⁸ Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes (Informationsfreiheitsgesetz – IFG) vom 05.09.2005 (Bundesgesetzblatt Jahrgang 2005 Teil I Nr. 57, ausgegeben am 13.09.2005, Seite 2722), dalej: ustawa IFG lub IFG.

³⁹ A.G. Debus [w:] H. Gersdorf, B.P. Paal (red.), *BeckOK Informations-und Medienrecht*, wyd. 38, Monachium 2023, komentarz elektroniczny: SIP beck-online die datenbank, komentarz do § 2 IFG, Nb 29, 32.

gruncie proceduralnym. Zgodnie z przepisami § 8 IFG organ rozpatrujący wniosek o dostęp do informacji dotyczący interesów osoby trzeciej daje jej możliwość złożenia pisemnych uwag w terminie miesiąca, jeżeli istnieją przesłanki wskazujące, że może mieć ona prawnie uzasadniony interes w wyłączeniu dostępu do informacji. Decyzja w sprawie wniosku o udostępnienie informacji przekazywana jest także osobie trzeciej. Dostęp do informacji jest możliwy tylko wtedy, gdy decyzja jest ostateczna w stosunku do osoby trzeciej lub gdy zarządzono jej natychmiastowe wykonanie. Odpowiednie stosowanie § 9 ust. 4 IFG stanowi o przyznaniu osobie trzeciej środków zaskarżenia wskazanej decyzji.

Względem regulacji § 8 IFG wskazuje się, co następuje. W sytuacji gdy udostępnienie określonych informacji w wyniku tego postępowania może kolidować z tajemnicami handlowymi lub gospodarczymi osoby trzeciej (§ 6 IFG), należy umożliwić jej przedstawienie pisemnego stanowiska⁴⁰. Jest to wymóg obligatoryjny, przewidziany dla ochrony interesów osoby trzeciej, pomocny w wyjaśnieniu okoliczności faktycznych co do istnienia tajemnicy handlowej lub gospodarczej⁴¹. Wynika z tego obowiązek zawiadomienia osoby trzeciej o wniosku o udostępnienie informacji, m.in. ze wskazaniem informacji, które miałyby zostać udzielone, oraz możliwego naruszenia jej interesu⁴². W przypadku gdy stanowisko osoby trzeciej wskazujące na objęcie wnioskowanych informacji tajemnicą handlową lub gospodarczą nie zostanie uwzględnione, zapewniono jej skuteczne możliwości ochrony prawnej⁴³. W § 8 ust. 2 IFG z uczestnictwem osoby trzeciej w postępowaniu dotyczącym udzielenia informacji powiązано odstępstwo od swobody formy udzielenia informacji, jako że decyzja w tym zakresie ma być podjęta w formie pisemnej. Wiąże się z tym obowiązek jej uzasadnienia, dla ułatwienia ewentualnej kontroli sądowej⁴⁴. Decyzja zatwierdzająca udzielenie informacji ma zostać przekazana także osobie trzeciej, której przysługuje możliwość jej zaskarżenia (odpowiednio stosowany § 9 ust. 4 IFG)⁴⁵. Udostępnienie informacji objętej taką decyzją nie jest możliwe, dopóki nie stanie się ona ostateczna względem osoby trzeciej: zwykłe środki prawne jej podważenia nie zostaną bezskutecznie wyczerpane albo nie zostaną złożone w terminie, chyba że decyzji zostanie nadana natychmiastowa wykonalność (możliwa do zawieszenia na podstawie odrębnych przepisów). Powyższe pozwala skutecznie uniemożliwić zaistnienie nieodwracalnych skutków związanych z wykonaniem prawa dostępu do informacji⁴⁶.

Czynny udział przedsiębiorcy w postępowaniu prowadzonym na podstawie ustawy IFG niewątpliwie wzmacnia ochronę jego tajemnic i pozwala mu kontrolować stan ich zachowania.

⁴⁰ C. Sicko [w:] H. Gersdorf, B.P. Paal (red.), *BeckOK Informations-und Medienrecht*, wyd. 38, Monachium 2023, komentarz elektroniczny: SIP beck-online die datenbank, komentarz do § 8 IFG, Nb 2.

⁴¹ *Ibidem*, Nb 9.

⁴² *Ibidem*, Nb 22.

⁴³ *Ibidem*, Nb 2.

⁴⁴ *Ibidem*, Nb 28, 30.

⁴⁵ *Ibidem*, Nb 37.

⁴⁶ *Ibidem*, Nb 32–34.

ZAKOŃCZENIE

Tajemnica przedsiębiorcy to instrument zabezpieczenia jego poufnych danych stanowiących informację publiczną przed ujawnieniem. Przedsiębiorca winien mieć zatem wiedzę odnośnie do wniosku o ich udzielenie skierowanego do dysponenta informacji. Trudności podmiotu zobowiązanego w ustalaniu co do przesłanek formalnej i materialnej wskazanej tajemnicy stanowią o potrzebie uczestnictwa w nich przedsiębiorcy. Błędne nieuwzględnienie tajemnicy przedsiębiorcy prowadzi do udostępnienia informacji publicznej obejmującej poufne dane przedsiębiorcy, co powoduje nieodwracalne negatywne skutki. Status przedsiębiorcy w postępowaniu o udzielenie informacji publicznej ma zatem istotne znaczenie dla ochrony tajemnicy przedsiębiorcy. Obecny brak udziału przedsiębiorcy w tym postępowaniu ma negatywny wpływ na jej realizację.

Zmiana aktualnego stanu rzeczy wymagałaby nowelizacji ustawy o dostępie do informacji publicznej. Na taką możliwość wskazuje przedstawiona regulacja niemiecka. Rozważyć można przyjęcie w postępowaniu o udzielenie informacji publicznej: zawiadamiania przedsiębiorcy o wniosku o udzielenie informacji publicznej obejmującej jego dane, możliwości przedstawienia przezeń stanowiska w kwestii tajemnicy przedsiębiorcy, rozstrzygania w takim przypadku o udostępnieniu informacji publicznych w drodze decyzji, prawa przedsiębiorcy do wnoszenia środków zaskarżenia od wskazanej decyzji. Całokształt tych rozwiązań oznaczałby uczynienie przedsiębiorcy stroną wskazanego postępowania, przyczyniając się do istotnego wzmocnienia ochrony tajemnicy przedsiębiorcy. Miałyby one jednakże wpływ na czas postępowania.

Odbieranie przez podmiot zobowiązany stanowiska przedsiębiorcy może prowadzić do niemożności udostępnienia informacji publicznej w terminie 14 dni (art. 13 ust. 1 UDIP), aczkolwiek obecnie istnieje możliwość jego przedłużenia do dwóch miesięcy od złożenia wniosku (art. 13 ust. 2 UDIP). Istotne wydłużenie okresu udostępnienia tej informacji wiązałoby się z wnoszeniem środków zaskarżenia przez przedsiębiorców, w szczególności gdyby ukształtować je analogicznie do przysługujących obecnie wnioskodawcy na decyzję o odmowie udostępnienia informacji publicznej: odwołanie, skarga do sądu administracyjnego (art. 16 ust. 2 UDIP, art. 21 UDIP). Wymagałoby to udostępniania informacji publicznej na podstawie decyzji podmiotu zobowiązanego, a nie w drodze czynności materialno-technicznej. Dla realnego znaczenia środków zaskarżenia dla przedsiębiorcy istotna byłaby możliwość wstrzymania udostępnienia tej informacji przez ich wniesienie.

Wprowadzenie wskazanych zmian wymaga oceny, czy realizacja postulatu szybkości postępowania o udzielenie informacji publicznej winna mieć pierwszeństwo względem ochrony tajemnicy przedsiębiorcy, na ile uzasadnia ona wyłączenie proceduralnych gwarancji ochrony tajemnicy przedsiębiorcy związanych z jego udziałem w tym postępowaniu, w tym poszczególnych wyżej zaproponowanych rozwiązań.

Aby tajemnica przedsiębiorcy mogła stanowić o zachowaniu minimalnej realnej kontroli przedsiębiorcy nad stanem ochrony jego poufnych danych stanowiących informację publiczną, wymagane jawi się co najmniej uwzględnienie obowiązków:

zawiadomienia przedsiębiorcy o objęciu tych danych wnioskiem o dostęp do informacji publicznej, odebrania jego stanowiska na potrzeby ustaleń podmiotu zobowiązanego w zakresie przesłanek tej tajemnicy. Należy podkreślić, że tajemnica przedsiębiorcy nie może pełnić należycie roli instrumentu ochrony jego interesów bez jakiegokolwiek formy uczestnictwa przedsiębiorcy w postępowaniu o udzielenie informacji publicznej.

BIBLIOGRAFIA

- Bidziński M., Chmaj M., Szustakiewicz P., *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, wyd. 3, Warszawa 2018.
- Cybulska R., Rokicki J., *Tajemnica przedsiębiorcy w postępowaniu o udostępnienie informacji publicznej oraz w postępowaniu o zamówienie publiczne*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2016, nr 10.
- Gersdorf H., Paaal B. P., BeckOK Informations-und Medienrecht, wyd. 38. Moanchium 2023 w wersji elektronicznej: SIP beck-online die datenbank, [dostęp: 23.02.2023].
- Kamińska I., Rozbicka-Ostrowska M., *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, wyd. 3, Warszawa 2016.
- Pawlik K., *Pojęcie tajemnicy przedsiębiorcy w procedurze dostępu do informacji publicznej*, „Informacja w Administracji Publicznej” 2018, nr 1 s. 58.
- Sitniewski P. M., *Odmowa dostępu do informacji publicznej. Przesłanki, granice, procedura*, Warszawa 2020.
- Szczepanowska-Kozłowska K., Nowińska E., *Ustawa o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2022.
- Szustakiewicz P., *Tajemnica przedsiębiorcy a tajemnica przedsiębiorstwa w sprawach z zakresu dostępu do informacji publicznej*, „Ius Novum” 2021, nr 2.
- Zdunek A., *Ograniczenie prawa do informacji publicznej w orzecznictwie sądów administracyjnych – wybrane zagadnienia*, „Rocznik Administracji Publicznej” 2016, nr 2.

OCHRONA TAJEMNICY PRZEDSIĘBIORCY A JEGO STATUS W POSTĘPOWANIU O UDZIELENIE INFORMACJI PUBLICZNEJ

Streszczenie

Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, przewidując odmowę udostępnienia informacji publicznej z uwagi na tajemnicę przedsiębiorcy, nie reguluje jego statusu w postępowaniu z wniosku o udzielenie tej informacji. Wykluczono udział przedsiębiorcy jako strony tego postępowania. Brak jest wymogu zawiadomienia przedsiębiorcy o objęciu jego danych wnioskiem o dostęp do informacji publicznych i odebrania jego stanowiska co do zastrzeżenia ich tajemnicą przedsiębiorcy. Ma to negatywne przełożenie na ochronę tajemnicy przedsiębiorcy, mając na względzie stające przed podmiotami zobowiązanymi do udzielenia informacji publicznej trudności w ocenie istnienia przesłanek objęcia tą tajemnicą niewytworzonych przez nie danych pochodzących od przedsiębiorcy. Błędne ustalenia w tym zakresie prowadzą do nieodwracalnych skutków polegających na ujawnieniu informacji przedsiębiorcy. Istniejący stan rzeczy pozbawia przedsiębiorcę realnej kontroli nad

zachowaniem jego poufnych danych. Potwierdza to znaczenie kwestii statusu przedsiębiorcy w postępowaniu o udzielenie informacji publicznej dla zapewnienia w nim ochrony tajemnicy przedsiębiorcy. Zasadne jest rozważenie zmian legislacyjnych w celu uwzględnienia udziału przedsiębiorcy w postępowaniu o udzielenie informacji publicznej i ustalenie jego możliwego kształtu. Punktem odniesienia dla takich zmian mogą być rozwiązania przyjęte w prawie niemieckim.

Słowa kluczowe: informacja publiczna, tajemnica przedsiębiorcy, przedsiębiorca, postępowanie o udzielenie informacji publicznej, strona postępowania

PROTECTION OF THE ENTREPRENEUR'S SECRET AND HIS STATUS IN THE PROCEDURE FOR ACCESS TO PUBLIC INFORMATION

Abstract

The Act on Access to Public Information of September 6, 2001, which provides for the refusal of access to public information on the grounds of the entrepreneur's secret, does not regulate the entrepreneur's status in the proceedings on a request for such information. An entrepreneur's participation in these proceedings as a party is excluded. There is no obligation to inform an entrepreneur that his data are the subject of the request for access to public information and there is no obligation to obtain his position on whether these data are the subject of the entrepreneur's secret. It is detrimental to the protection of the entrepreneur's secret, having regard to the difficulties faced by entities obliged to provide public information in assessing the existence of premises to cover by the entrepreneur's secret confidential data which were not created by them. Incorrect determinations in this regard lead to irreversible consequences consisting in the disclosure of an entrepreneur's information. An entrepreneur is deprived of any real control over the protection of his confidential data in the current situation. This confirms the importance of the issue of an entrepreneur's status in the procedure for access to public information in order to ensure the protection of the entrepreneur's secret contained therein. It is reasonable to consider legislative amendments to take into account the participation of an entrepreneur in the procedure for access to public information with the determination of its possible form. The solutions adopted in German law could be a point of reference for such amendments.

Keywords: public information, entrepreneur's secret, entrepreneur, procedure for access to public information, party to the procedure

DOSTĘP DO INFORMACJI PUBLICZNEJ W KONTEKŚCIE NADUŻYCIA PRAWA DO INFORMACJI PUBLICZNEJ

BOŻENA DĄBKOWSKA-MASTALEREK*
BEATA ZAJĄC-DUTKIEWICZ**

Na przestrzeni 20 lat stosowania prawa dostępu do informacji publicznej możemy prócz dobrodziejstw, jakie niesie stosowanie ustawy, w tym troska o dobro publiczne, prawo do przejrzystego państwa, czy jego struktur, kontrola przestrzegania prawa przez podmioty życia publicznego, jawność administracji i innych organów, zaobserwować zjawiska negatywnej praktyki, polegającej na nadużywaniu prawa do informacji publicznej, które stanowi próbę skorzystania z omawianej instytucji dla osiągnięcia celu innego aniżeli troska o dobro publiczne. Zjawiska te można zaobserwować, dokonując analizy skarg, odpowiedzi na skargi, jak i orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego.

W pierwszej kolejności zauważyć należy, że przepisy ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej¹ (dalej: u.d.i.p.) przewidują możliwie szeroką definicję pojęcia informacji publicznej. Zgodnie bowiem z art. 1 ust. 1 ustawy, każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną w rozumieniu ustawy i podlega udostępnieniu na zasadach i w trybie określonych w niniejszej ustawie. Z kolei zgodnie z art. 2 ust. 1 każdemu przysługuje, z zastrzeżeniem art. 5, prawo dostępu do informacji publicznej, zwane dalej „prawem do informacji publicznej”. W kontekście tym nie może jednak umknąć z pola widzenia cel wprowadzenia w życie ustawy o dostępie do informacji publicznej i jej funkcje społeczne. Ustawa daje obywatelom możliwość kontroli działań władz publicznych oraz innych podmiotów wykonujących zadania publiczne (art. 4 ust. 1 ustawy), organizacji związkowych i pracodawców reprezentatywnych, jak również partii politycznych (art. 4 ust. 2 ustawy), co ma służyć utrzymaniu transparentności

* uczestniczka seminarium doktoranckiego nauk prawnych Wydziału Prawa i Administracji Uczelni Łazarskiego, e-mail: bozena20.studia@wp.pl, ORCID: 0000-0001-6034-3839

** uczestniczka seminarium doktoranckiego nauk prawnych Wydziału Prawa i Administracji Uczelni Łazarskiego, e-mail: beatadutkiewicz73@gmail.com, ORCID: 0009-0005-8193-5341

¹ Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 902).

i uczciwości życia publicznego. Pojęcie „sprawy publiczne” nie zostało zdefiniowane w ustawie, ale należy pamiętać, że nie oznacza to pełnej dowolności w jego interpretowaniu. Przepis art. 6 ustawy wymienia przykładowo, czego w szczególności dotyczyć może wnioszek o informację publiczną. Choć nie jest to katalog zamknięty, to przytoczone w nim przykłady mogą być wskazówką do identyfikacji sprawy publicznej, pozwalają na klasyfikację rodzajową tych spraw i nie pozostają bez znaczenia w stosowaniu przepisów ustawy. Przepis art. 6 u.d.i.p. jest bardzo rozbudowany, zawiera kilkadziesiąt przykładów informacji publicznej, jest w nim również mowa o zasadach funkcjonowania podmiotów publicznych i majątku publicznym. Jeśli w art. 6 u.d.i.p. jest mowa o zasadach funkcjonowania podmiotów publicznych, to dotyczy to takich kwestii, jak: tryb działania tych podmiotów, sposób stanowienia aktów prawnych, sposób przyjmowania i załatwiania spraw, stan przyjmowanych spraw, kolejność ich załatwiania i rozstrzygania itd. Dotyczy to kwestii, jak i w jaki sposób organ wykonuje swoje ustawowe kompetencje.

Realizacja uprawnień obywatelskich wynikających z ustawy o dostępie do informacji publicznych może przybrać taki przebieg, który uzasadni twierdzenie o ich nadużyciu. Zawsze należy jednak zachować sporą dozę ostrożności w stawianiu takiej tezy.

Nadużycie prawa można uznać za samoistną instytucję prawa procesowego². Nadużycie prawa to eksploatawanie przysługującego prawa i instrumentów służących jego realizacji, ale nie w celu zrealizowania wartości, którym to prawo ma służyć, chociaż z powoływaniem się na nie³. Nadużycie prawa ma miejsce wtedy, gdy strona podejmuje prawnie dozwolone działania dla celów innych niż przewidziane przez ustawodawcę. Każde prawo podmiotowe przyznane jest przez normę prawną w celu ochrony interesów uprawnionego. Prawo to winno być jednak wykonywane zgodnie z celem, na który zostało przyznane. W konsekwencji zachowanie, które formalnie zgodne jest z literą prawa, lecz sprzeciwia się jej sensowi, nie może zasługiwać na ochronę⁴. Podobnie można potraktować działanie podmiotu, który inicjuje szereg postępowań administracyjnych, czy też sądowych w celu innym niż ochrona swych praw. Tym sposobem wpływa na obniżenie poziomu ochrony innych podmiotów, którym blokuje uzyskanie ochrony prawnej w dostatecznie szybki sposób⁵. Stanowisko takie znalazło akceptację w doktrynie, orzecnictwie sądów polskich, jak i Europejskim Trybunale Praw Człowieka w Strasburgu. W orzeczeniach Europejskiego Trybunału Praw Człowieka za prawidłową uznano odmowę przyznania

² A. Redelbach, S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii państwa i prawa*, Warszawa 1992.

³ W. Jakimowicz, *Nadużycie prawa dostępu do informacji publicznej* [w:] A. Błaś (red.), *Antywartości w prawie administracyjnym*, Kraków 2015, pkt. V.

⁴ M. Warchoł, *Pojęcie nadużycia prawa w procesie karnym*, „Prokuratura i Prawo” 2007, Nr 11, s. 49 i n.; T. Cytowski, *Procesowe nadużycie prawa*, „Przegląd Sądowy” 2005, nr 5; M.G. Plebanek, *Nadużycie praw procesowych w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2012; P. Przybysz, *Nadużycie prawa w prawie administracyjnym* [w:] H. Izdebski, A. Stepkowski (red.), *Nadużycie prawa*, Warszawa 2003; wyrok NSA z dnia 21 stycznia 2011 r., II FSK 1338/10 [online:] orzeczenia.nsa.gov.pl [dostęp: 15.05.2023].

⁵ H. Dolecki, *Nadużycie prawa do sądu* [w:] J. Góral, R. Hauser, J. Trzciniński (red.), *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980–2005*, Warszawa 2005.

pomocy prawnej z uwagi na nadużycie prawa do sądu⁶. Natomiast Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że działania podmiotu, dla którego inicjowanie postępowań sądowych nie służy ochronie naruszonych praw, a stanowi cel sam w sobie, uznane być musi za nadużycie prawa do sądu⁷. Ocena tego, czy działanie strony można zaliczyć do nadużycia prawa, zawsze wymaga wnikliwej analizy⁸. Wszystkie powyższe rozważania można, w naszej ocenie, zastosować do nadużycia prawa dostępu do informacji publicznej.

Obywatelskie prawo do informacji publicznej nie ma charakteru absolutnego. Z uwagi na konstrukcję prawa dostępu do informacji publicznej jako publicznego prawa podmiotowego, w praktyce już samo stwierdzenie, że żądana informacja ma charakter informacji publicznej implikuje obowiązek udzielania informacji każdemu podmiotowi, który się o to zwróci. Ten stan rzeczy powoduje, że często dochodzi do nadużywania prawa do informacji do realizacji celów, które nie wynikają ani z Konstytucji RP, ani z ustawy o dostępie do informacji publicznej. Odnoszą się jednak do celów, które są trudne do pogodzenia z założeniami całego systemu prawa, składającego się z leżących u jego fundamentów wartości i zasad aksjologicznych. Należy zadać pytanie, czy zachowanie podmiotu wnoszącego o udzielenie informacji publicznej winno być więc w każdym przypadku oceniane indywidualnie, nie tylko w kontekście uprawnienia do uzyskania takiej informacji, ale w konkretnych sytuacjach, również przy uwzględnieniu nadrzędnych wobec niego zasad i wartości.

Nadużywanie publicznego prawa podmiotowego ma miejsce wówczas, gdy jakiś podmiot podejmuje prawnie dozwolone działania dla osiągnięcia zamierzeń innych niż przewidziane przez ustawodawcę. Takie działanie jest wprawdzie zachowaniem podmiotu, który „ma prawo”, ale nie służy społecznie uzasadnionym interesom tego podmiotu. Nadużycie prawa definiowane jest więc jako wykorzystywanie tego prawa w sposób, który nie jest zgodny z założeniami aksjologicznymi leżącymi u jego podstaw⁹. W kontekście prawa dostępu do informacji publicznej nadużycie prawa definiuje się więc jako próbę korzystania z instytucji dostępu do informacji publicznej dla osiągnięcia celu innego aniżeli troska o dobro publiczne, jakim jest w szczególności prawo do przejrzystego państwa, jego struktur, przestrzegania

⁶ Postanowienia Europejskiej Komisji Praw Człowieka: z dnia 10 lipca 1986 r. Nr 10871/84 w sprawie Winer przeciwko Zjednoczonemu Królestwu; z dnia 4 grudnia 1985 r. Nr 11564/85 w sprawie W. przeciwko Niemcom; z dnia 2 lipca 1997 r. Nr 27436/95 w sprawie Steward-Brady przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, omawiane przez M. Stępnia, *Nadużycie prawa do sądu – czy sądy są bezsilne względem pieniaczy sądowych?* [w:] M. Balcerzak, T. Jasudowicz, J. Kapelańska-Pręgowska (red.), *Europejska Konwencja Praw Człowieka i jej system kontrolny – perspektywa systemowa i orzecznicza*, Toruń 2011.

⁷ Postanowienie NSA z dnia 18 marca 2014 r., I OZ 175/14 [online:] orzeczenia.nsa.gov.pl [dostęp: 15.05.2023].

⁸ Postanowienie NSA z dnia 26 lipca 2013 r., II FZ 512/13; postanowienie NSA z dnia 19 grudnia 2014 r., I OZ 1171/14; postanowienie NSA z dnia 3 lutego 2015 r., I OZ 61/15; postanowienie NSA z dnia 12 czerwca 2015 r., I OZ 439/15 [online:] orzeczenia.nsa.gov.pl [dostęp: 15.05.2023].

⁹ A. Piskorz-Ryń [w:] G. Szpor, A. Piskorz-Ryń (red.), *Jawność i jej ograniczenia. Dostęp i wykorzystywanie*, t. 5, Legalis/el. 2015.

prawa przez podmioty życia publicznego, jawności funkcjonowania administracji i innych organów¹⁰.

Dokonać można pogrupowania problemu nadużycia prawa do informacji publicznej. Po pierwsze prawo do informacji publicznej może być wykorzystywane po to, by zakłócić funkcjonowanie organów administracji. Nadużyciem prawa jest też żądanie informacji dla celów gospodarczych, zawodowych lub na potrzeby prowadzenia indywidualnych sporów prawnych. Konstytucyjne prawo może być też używane do szykanowania osób piastujących funkcje publiczne, do pozyskiwania informacji o tych osobach dla prowadzenia sporów osobistych, zaspokojenia prywatnych animozji.

W niniejszym opracowaniu chciałobyśmy zająć się kwestią nadużycia prawa do informacji publicznej w kontekście zakłócania funkcjonowania pracy organów administracji.

Wykorzystywanie rozwiązań ustawowych do zakłócania funkcjonowania organów administracji określa się niekiedy mianem dążenia do gnębienia podmiotu zobowiązanego do udostępnienia informacji. Udostępnienie informacji publicznej zawsze bowiem wiąże się z zaangażowaniem personelu urzędniczego i określonych środków technicznych. Związane z tym obowiązki administracji nie są wobec tego obojętne dla efektywności wykonywania innych zadań publicznych. Należy zatem zgodzić się z twierdzeniem, iż zakres obowiązku informacyjnego państwa powinien być ukształtowany w taki sposób, aby zapewnić równowagę między korzyściami wynikającymi z zapewnienia dostępu do informacji a szeroko rozumianymi kosztami, jakie muszą ponieść w celu jego realizacji podmioty zobowiązane. Nadużywanie prawa do informacji może zakłócić funkcjonowanie urzędu i zmniejszyć efektywność jego działania w zakresie wykonywania powierzonych mu ustawowych zadań, w tym w zakresie udostępniania informacji innym podmiotom¹¹. Z ustawy o dostępie do informacji publicznej nie wynika, aby podmiot składający wniosek miał obowiązek wskazywania celu czy motywów swego wniosku. Niektórzy przedstawiciele literatury przedmiotu stawiają odważną tezę, iż w każdym indywidualnym przypadku istnieje możliwość oceny zachowania wnioskującego o informację publiczną pod kątem tego, czy korzysta on ze swojego uprawnienia zgodnie z jego celem i funkcją. Ocena ta powinna być oparta na okolicznościach faktycznych, w szczególności uwzględniać treść wniosku o udostępnienie informacji publicznej oraz dotychczasowe relacje z wnioskodawcą na płaszczyźnie korzystania przez niego z prawa do informacji publicznej.

Co może w praktyce oznaczać nadużycie prawa do informacji publicznej? Otóż w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w Warszawie trzy osoby z jednej rodziny (które są nawzajem swoimi pełnomocnikami) wniosły ponad 1200 skarg na decyzje wydane w przedmiocie odmowy udostępnienia informacji publicznej,

¹⁰ J. Drachal, *Prawo do informacji publicznej w świetle wykładni funkcjonalnej* [w:] J. Góral, R. Hauser, J. Trzciński (red.), *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980–2005*, Naczelny Sąd Administracyjny, Warszawa 2005 r.; wyrok NSA z dnia 16 października 2015 r., I OSK 1992/14; wyrok NSA z dnia 23 listopada 2016 r., I OSK 1601/15; wyrok NSA z dnia 14 lutego 2017 r., I OSK 2642/16 [online:] orzeczenia.nsa.gov.pl [dostęp: 15.05.2023].

¹¹ J. Parchomiuk, *Nadużycie prawa w prawie administracyjnym*, Warszawa 2018, Legalis/el.

bezczyńność z tym związaną lub też przewlekłe prowadzenie postępowania. W prawie każdej z wymienionych skarg osoby te składały również wnioski o przyznanie prawa pomocy w zakresie zwolnienia z obowiązku uiszczania kosztów sądowych. Należy przypomnieć, że skargi związane z bezczynnością, przewlekłością czy decyzjami o odmowie udostępnienia informacji publicznej są jedynie wierzchołkiem góry lodowej. Od tego rodzaju sprawy należy bowiem uiścić wpis sądowy w wysokości 200 zł od skargi na decyzję lub 100 zł od skargi na bezczynność lub przewlekłość. W dzisiejszych czasach nie są to być może sumy zawrotne, ale jednak na pewno tamują w jakimś stopniu liczbę wnoszonych skarg. Nie zapominajmy, że w postępowaniu przed sądem administracyjnym konieczne jest także podpisanie skargi, podanie swojego numeru pesel, uzupełnienie wszelkich braków formalnych. Organy administracji nie mogą żądać, aby wnioskodawcy sprostali tego rodzaju wymogom, które przecież w jakimś stopniu ograniczałyby liczbę składanych wniosków. Z ustawy o dostępie do informacji publicznej wprost wynika, iż udostępnienie informacji publicznej jest bezpłatne. Ponadto wniosek o udostępnienie informacji publicznej nie musi spełniać prawie żadnych wymagań formalnych, może być złożony nawet zwykłym e-mailem, nie musi być podpisany. Wszystkie te czynniki prowokują nadużycia.

Jeśli zatem do sądu administracyjnego trzy osoby z jednej rodziny złożyły 1200 skarg, to należy zadać pytanie, ile wniosków o informację publiczną te osoby skierowały do organów administracji.

Niestety ustawa o dostępie do informacji publicznej staje się orężem w walce z organami administracji i w prosty sposób może doprowadzić do utrudnień, czy czasem nawet sparaliżowania ich pracy. Okazuje się zatem, iż konstrukcja i założenia ustawy o dostępie do informacji publicznej, które miały umożliwiać sprawdzenie przez obywatela prawidłowości działania organu, może także szkodzić. Zdarza się to szczególnie w sytuacji, gdy osoba, która nie uzyska od organu administracji korzystnej dla siebie decyzji w sprawie indywidualnej (brak udzielenia zezwolenia na zjazd indywidualny, odmowa wydania pozwolenia na budowę, odmowa przyjęcia dziecka do przedszkola), wykorzystuje właśnie możliwość złożenia wniosków o udostępnienie informacji publicznej w celu ukarania organu za, w jej mniemaniu, błędną decyzję.

Ustawa o dostępie do informacji publicznej daje obywatelom takie możliwości, które stają się narzędziem skutecznego ataku w postaci przesyłania nieskończonej liczby wniosków o udostępnienie informacji publicznej. Należy wziąć pod uwagę okoliczność, iż duża liczba wniosków o udostępnienie informacji publicznej potrafi zablokować pracę organu. Pamiętajmy, że organy nie zostały powołane jedynie po to, aby udostępniać informację publiczną. Organ administracji ma powierzone ustawowo zadania, które musi wykonywać na bieżąco.

Jeśli obiektem nadużycia prawa do informacji publicznej jest organ administracji, który posiada własny urząd i licznych pracowników, to możliwe jest przeniesienie niektórych osób do obsługiwanego postępowania związanego z udzielaniem informacji publicznej. Jednostki takie mogą nawet stworzyć komórki organizacyjne, których jedynym zadaniem będzie rozpoznawanie tego rodzaju wniosków. Jednak niektóre podmioty zobowiązane są organami administracji, które takimi możliwościami

nie dysponują¹². Są to np. dyrektorzy niewielkich szkół, żłobków czy przedszkoli. W takiej sytuacji rozpoznanie miesięcznie kilkudziesięciu wniosków o informację publiczną może stać się rzeczywiście niemożliwe, nie do pogodzenia z koniecznością wykonywania codziennych obowiązków takiego organu. Należy mieć również na uwadze, iż wnioski o informację publiczną powinny być rozpoznane w terminie 14 dni¹³. Rozpoznanie wniosku o udostępnienie informacji publicznej często wymaga poszerzonej wiedzy prawniczej na temat tego, kto jest funkcjonariuszem publicznym, czy w danym przypadku należy zastosować przepisy szczególne wyłączające ogólne unormowania ustawy o dostępie do informacji publicznej. Zakres przedmiotowy ustawy obejmuje dostęp tylko do informacji publicznej, a nie publiczny dostęp do wszelkich informacji, co nie jest ani oczywiste, ani proste do ustalenia¹⁴. Nie trzeba przypominać, iż zdecydowana większość osób odpowiadająca na wniosek, np. dyrektor przedszkola, przeważnie nie ma wykształcenia prawniczego.

Należy też przytoczyć bardzo ciekawe wyniki ankiety przeprowadzonej wśród pracowników organów jednostek samorządu terytorialnego. Urzędnicy uczestniczący w szkoleniu, które odbyło się w dniu 22 stycznia 2021 r., zajmowali się bowiem rozpoznawaniem wniosków o udostępnienie informacji publicznej, a przedmiotem wykładów były właśnie problemy związane ze stosowaniem ustawy. Pierwszym tematem szkolenia, które zaproponowała zdecydowana większość urzędników, był właśnie problem nadużycia prawa do informacji publicznej. Kolejną była kwestia tego, jak określić informacje, które nie podlegają udostępnieniu, następnie informacji publicznej przetworzonej oraz zakresu informacji o pracownikach podmiotów publicznych, które stanowią informację publiczną¹⁵.

Jak stwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach, realizacja przepisów tej ustawy nie powinna polegać na „zastawianiu pułapek” na organ, tak jak wtedy gdy jedna osoba składa kilkadziesiąt skarg w przedmiocie dostępu do informacji publicznej przeciwko organowi lub jednostkom organizacyjnym jednej gminy. Wprawdzie nie należy przekreślać prawa skarżącego do dalszego korzystania z uprawnień przewidzianych w u.d.i.p., ale kierowanie kolejnej skargi do sądu z tym samym pytaniem do tego samego organu jest nadużyciem prawa¹⁶.

Kwestia nadużycia prawa do informacji publicznej jest szeroko komentowana w orzecznictwie sądów administracyjnych.

W celu ochrony organów administracji publicznej wypracowane zostało w orzecznictwie sądów administracyjnych pojęcie nadużycia prawa podmiotowego w postaci prawa do informacji publicznej. Sprowadza się ono do braku konieczności udzielania informacji publicznych danemu wnioskodawcy, gdy bezsprzecznie możliwe jest stwierdzenie, iż jego działania nie zmierzają do osiągnięcia pożytku o charakterze publicznym, lecz służą jedynie osiągnięciu prywatnych celów lub

¹² S. Pietras, P. Szustakiewicz, Podmioty zobowiązane do udzielenia informacji publicznej, „Ius Novum” 2011, nr 4.

¹³ P. Szustakiewicz, *Rażąca beczynność i przewlekłość postępowania w sprawach z zakresu dostępu do informacji publicznej*, „Samorząd Terytorialny” 2021, nr 1–2, s. 151–158.

¹⁴ Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 16 sierpnia 2016 r., II SAB/Bk 19/16, CBOSA.

¹⁵ Zob. [online:] <https://www.nist.gov.pl/szkolenia,1.html>. [dostęp: 30.04.2021].

¹⁶ Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 2 grudnia 2021 r., III SAB/GI 114/21, CBOSA.

dezorganizacji pracy organu. Jak wywiódł bowiem Naczelny Sąd Administracyjny w treści wyroku z dnia 23 listopada 2016 r. (sygn. akt. I OSK 1601/15): „podstawą oddalenia skargi (...) powinno być nadużycie prawa do uzyskania informacji publicznej. Trafnie wywodzi Sąd I instancji, że nadużycie prawa dostępu do informacji publicznej polega na próbie skorzystania z tej instytucji dla osiągnięcia celu innego niż troska o dobro publiczne, jakim jest prawo do przejrzystego państwa i jego struktur, przestrzeganie prawa przez podmioty życia publicznego, jawność działania administracji i innych organów władzy publicznej. Działanie wnioskodawcy oraz ilość i treść złożonych wniosków o udostępnienie informacji publicznej nie świadczy o zamiarze uzyskania informacji publicznej w celu jej wykorzystania dla dobra wspólnego”¹⁷.

Mając na uwadze liczbę oraz treść wniosków składanych kolejno do urzędów miasta przez jednego skarżącego, dokonać można analizy tych działań, wykorzystując między innymi treść niezwykle aktualnego w wielu analogicznych sprawach orzeczenia w postaci wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 20 marca 2019 r. (sygn. akt: II SAB/Ke 6/19). W sprawie tej sąd uznał, iż zachodzą dwie kluczowe przesłanki dla zaistnienia nadużycia prawa podmiotowego przez wnioskodawcę: 1) liczba rozbudowanych wniosków o udostępnienie informacji publicznej przekroczyła liczbę kilkunastu w krótkim odstępie czasu, 2) wnioskodawca niejako „mścił się” wobec rozwiązania umowy cywilnoprawnej organu z matką zainteresowanego, tym samym zaistniała przesłanka interesu prywatnego w sprawie. Mając na uwadze powyższe przesłanki, sąd argumentował, iż „nie budzi wątpliwości, że przedmiotowy wniosek obiektywnie nie służy jakiemukolwiek dobru powszechnemu, nie tylko nie prowadzi do poprawy funkcjonowania urzędu, wręcz przeciwnie, ma stanowić dla niego dokuczliwość. W istocie więc wniosek nie służy usprawnieniu realizacji przez organ zadań publicznych, a godzi w realizację tych zadań. Postępowanie skarżącej prowadzi wręcz do zagrożenia wynikającego z art. 61 ust. 1 Konstytucji RP prawa do informacji osób, które chcą je realizować zgodnie z jego istotą. Opisane nadużycie absorbuje bowiem organ, jego siły i środki, co może opóźniać realizację wniosków niestanowiących nadużycia prawa”¹⁸.

Właśnie do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach wpłynęło kilkadziesiąt spraw, gdzie wnioskodawca rozpoczął składanie wniosków o udostępnienie informacji publicznej z chwilą zakończenia sprawowania mandatu radnego i tym samym podjął, w swojej ocenie, trud kontroli wszystkich działań burmistrza miasta oraz rady miasta. Organ stwierdził, że liczba złożonych wniosków przekracza wszelkie sensowne granice, zaś ich treść często pozostaje iluzoryczna w stosunku do realizacji. Złożone w jednym roku wnioski sprowadzałyby się do udostępnienia wnioskodawcy kilku tysięcy stron dokumentacji.

W orzeczeniu Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 20 marca 2019 r. sygn. akt II SAB/Ke 6/19, wyjaśnione zostało, iż „udostępnienie informacji publicznej następuje w formie czynności materialno-technicznej.

¹⁷ Wyrok NSA z dnia 23 listopada 2016 r., I OSK 1601/15, CBOSA.

¹⁸ Wyrok WSA w Kielcach z dnia 20 marca 2019 r., II SAB/Ke 6/19, CBOSA.

Obowiązek wydania decyzji administracyjnej ustawodawca przewidział wówczas, gdy żądana informacja jest informacją publiczną, lecz organ odmawia jej udostępnienia bądź zachodzą przesłanki do umorzenia postępowania (art. 16 ust. 1 u.d.i.p.), tj. gdy istnieją ustawowe podstawy do odmowy udostępnienia informacji publicznej (art. 5 ust. 1 i 2 u.d.i.p.), bądź przeszkody do jej udostępnienia w określony sposób lub w określonej formie (zob. art. 14 ust. 2 u.d.i.p.). W zasadzie więc odmowa udostępnienia informacji publicznej powinna nastąpić w formie decyzji administracyjnej, a nie zwykłym pismem, jak w niniejszej sprawie, chyba że z uwagi na nadużycie prawa do informacji publicznej, odmowy jej udzielenia w takiej formie nie można zakwalifikować jako beczynności w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a.” W omawianej sytuacji organ poinformował wnioskodawcę o odmowie udzielania informacji publicznej w zakresie wymienionych wniosków, twierdząc, iż prawdziwe intencje służyć mogły jedynie chęci dezorganizacji urzędu miasta oraz pracy burmistrza miasta.

„Kwestia znaczenia pojęcia informacji publicznej pozostaje więc niedookreślona i pozostawia pewien zakres uznania w zależności od konkretnego stanu faktycznego”¹⁹. Na ten problem zwrócił uwagę NSA w wyroku I OSK 3255/15, w którym stwierdził: „Gdyby intencją prawodawcy konstytucyjnego było objęcie prawem do informacji każdego przejawu aktywności wskazanych wyżej podmiotów, która w jakikolwiek sposób wiązałaby się z realizowaniem przez nie zadań i celów publicznych, w tym również aktywności o charakterze wewnętrznym, czy «technicznym», dałby temu wyraz w regulacji konstytucyjnej. Tymczasem w Konstytucji odróżnia się kategorię działalności organów od kwestii wewnętrznej organizacji ich prac”²⁰.

Analiza spraw rozpoznawanych w sądach administracyjnych prowadzi do konkluzji, iż wiele ze składanych wniosków ma na celu jedynie zakłócenie prawidłowego funkcjonowania organów administracji. Czy zatem zapisy ustawy w wystarczający sposób bronią celów, jakim powinna ona służyć? W jaki sposób organ administracji może zapobiegać naruszaniu prawa do informacji publicznej? Jaka jest skala tego zjawiska? Po analizie wewnętrznych systemów informatycznych sądów administracyjnych, w których pracujemy, stwierdzić należy, iż około 20% wszystkich spraw z zakresu informacji publicznej pochodzi od osób, które wniosły do sądu kilkadziesiąt skarg na decyzje o odmowie udostępnienia informacji publicznej, beczynność czy przewlekłość organu w tym zakresie. Jest to zatem znaczna liczba spośród wszystkich rozpoznawanych spraw. Co znamienne jednak, wnioskodawcy formułują do organów takie pytania, których kwalifikacja co do tego, czy dotyczą informacji publicznej, czy też nie, nie jest oczywista. Organ nie ma zatem możliwości zastosowania jedynie pisemnej odpowiedzi, iż żądana informacja nie jest informacją publiczną. Taki wniosek wymaga zatem dokładnej analizy samego pytania, jak i dokumentów, które mają być udostępnione. Co równie istotne, znaczna część tego rodzaju skarg jest przez sądy administracyjne uwzględniana.

¹⁹ M. Rypina, *Brak udostępnienia żądanych informacji* [w:] *idem, Udostępnianie informacji publicznej przez podmioty prywatne*, Warszawa 2022.

²⁰ Wyrok NSA z dnia 5 października 2017 r., I OSK 3255/15, CBOSA.

Organ zatem albo błędnie zakwalifikował żadaną informację jako nienależącą do zakresu informacji publicznej, albo też np. dokonał nieprawidłowej anonimizacji.

Przy analizie przedstawionego problemu nie można zapominać o całym spektrum dobrodziejstw, jakie niesie aktualnie obowiązująca ustawa o dostępie do informacji publicznej. Niezaprzeczalnie przyjęte rozwiązania budują postawy obywatelskie, odpowiedzialność czy kontrolę prawidłowości polityki organów lub rozporządzania finansami publicznymi.

W naszej ocenie kwestia ograniczenia nadużywania prawa do informacji publicznej, przy obecnym brzmieniu ustawy, winna być pozostawiona orzecznictwu sądowoadministracyjnemu.

Zgodzić się należy, że realizacja przepisów tej ustawy nie powinna polegać na „zastawianiu pułapek” na organ, bo nie na tym polega poważne i odpowiedzialne podejście do spraw publicznych, a taką funkcję pełnić mają przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznych.

Z drugiej zaś strony nie należy przekreślać prawa obywatela do dalszego korzystania z uprawnień przewidzianych w ustawie o dostępie do informacji publicznej²¹. Niedopuszczalne jest w naszej ocenie dyskwalifikowanie kolejnych wniosków o udostępnienie informacji publicznej tylko dlatego, że są liczne. Nie można wykluczyć sytuacji, iż dopiero ogół informacji pozwoli wnioskodawcy na uzyskanie pełnego obrazu zdarzeń publicznych, które go interesują. Mnogość wniosków nie wyklucza zatem działania zgodnego z celem i przeznaczeniem ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Nie wydaje się także celowe zastosowanie *de lege ferenda* ustawowego wprowadzenia opłaty od wniosków o udostępnienie informacji publicznej. Jakikolwiek ograniczenia ilościowe składania wniosków przez jedną osobę do tego samego organu również nie odniosłyby skutku.

Po pierwsze, jaką liczbę wniosków zaproponować jako granicę nadużycia prawa? A po drugie pamiętajmy, iż wniosek o informację publiczną nie musi być podpisany. Zawsze też można taki wniosek przekazać do złożenia żonie, mężowi, koledze, bratu, czy kuzynowi itp. Ochrona przed nadużyciem byłaby zatem zupełnie iluzoryczna.

BIBLIOGRAFIA

- Cytowski T., *Procesowe nadużycie prawa*, „Przegląd Sądowy” 2005, nr 5.
Dolecki H., *Nadużycie prawa do sądu* [w:] J. Góral, R. Hauser, J. Trzeciński (red.), *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980–2005*, Warszawa 2005.
Jakimowicz W., *Nadużycie prawa dostępu do informacji publicznej* [w:] A. Błaś (red.), *Antywartości w prawie administracyjnym*, Kraków 2015.
Oliński P., *Dostęp do informacji publicznej jako forma kontroli administracji publicznej w Rzeczypospolitej Polskiej i Republice Federalnej Niemiec*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2022, nr 4.

²¹ Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 2 grudnia 2021 r., III SAB/GI 114/21, CBOSA.

- Pietras S.M., Szustakiewicz P., *Podmioty zobowiązane do udzielenia informacji publicznej*, „Ius Novum” 2011, nr 4.
- Piskorz-Ryń A. [w:] G. Szpor, A. Piskorz-Ryń (red.), *Jawność i jej ograniczenia. Dostęp wykorzystywanie*, t. 5, Legalis/el. 2015.
- Plebanek M.G., *Nadużycie praw procesowych w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2012.
- Przybysz P., *Nadużycie prawa w prawie administracyjnym* [w:] H. Izdebski, A. Stepkowski (red.), *Nadużycie prawa*, Warszawa 2003.
- Redelbach A., Wronkowska S., Ziemiński Z., *Zarys teorii państwa i prawa*, Warszawa 1992.
- Rypina M., *Brak udostępnienia żądanych informacji* [w:] idem, *Udostępnianie informacji publicznej przez podmioty prywatne*, Warszawa 2022.
- Stepień M., *Nadużycie prawa do sądu – czy sądy są bezsilne względem pniaczy sądowych?* [w:] M. Balcerzak, T. Jasudowicz, J. Kapelańska-Pręgowska (red.), *Europejska Konwencja Praw Człowieka i jej system kontrolny – perspektywa systemowa i orzecznicza*, Toruń 2011.
- Szustakiewicz P., *Rażąca bezczynność i przewlekłość postępowania w sprawach z zakresu dostępu do informacji publicznej*, „Samorząd Terytorialny” 2021, nr 1–2.
- Warchoł M., *Pojęcie nadużycia prawa w procesie karnym*, „Prokuratura i Prawo” 2007, nr 11.

DOSTĘP DO INFORMACJI PUBLICZNEJ W KONTEKŚCIE NADUŻYCIA PRAWA DO INFORMACJI PUBLICZNEJ

Streszczenie

W opracowaniu wskazano, czym jest i na czym polega problem nadużywania prawa w kontekście dostępu do informacji publicznej. Dokonano analizy uregulowań zawartych w ustawie o dostępie do informacji publicznej (u.d.i.p.), orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego, wojewódzkich sądów administracyjnych, poglądów doktryny. Przedstawiono też i oceniono opinie organów administracji zawarte w treści pism procesowych składanych w toku postępowania sądowoadministracyjnego. Na podstawie badań systemów informatycznych sądów administracyjnych i Centralnej Baz Orzeczeń i Informacji o Sprawach zaprezentowano rekordzistów, jeśli chodzi o liczbę składanych skarg na decyzje o odmowie udostępnienia informacji publicznej, skarg na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania. Przedstawiono również problemy, z jakimi borykają się organy administracji, które obowiązane są do udostępniania informacji publicznej w terminie 14 dni od pozytywnego rozpatrzenia wniosku. Rozważono problem wpływu, jaki na funkcjonowanie i pracę organów administracji ma składanie znacznej liczby wniosków o informację publiczną. Wyjaśniono, co konkretnie może kryć się pod pojęciem nadużycia prawa do informacji publicznej. Przedstawiono także rozważania dotyczące wyważenia dobrodziejstw, jakie niesie obecne unormowanie ustawy o dostępie do informacji publicznej, jak i negatywnych konsekwencji w odniesieniu do pracy organów administracji. Sformułowane zostały krytyczne oceny niektórych wniosków *de lege ferenda* w związku z problemem nadużywania prawa do informacji publicznej.

Słowa kluczowe: informacja publiczna, dostęp do informacji publicznej, ograniczenia w dostępie do informacji publicznej, nadużycie prawa dostępu do informacji publicznej

ACCESS TO PUBLIC INFORMATION IN THE CONTEXT OF ABUSE OF THE RIGHT TO PUBLIC INFORMATION

Abstract

The paper indicates what is and what is the access to public information. The view of the doctrine and jurisprudence of the objective scope of the Act on Access to Public Information was discussed, hereinafter referred to as the u.d.i.p. The subject-object criteria that must be met by public information were analyzed - the analysis was made in the context of the regulations contained in the Constitution of the Republic of Poland and in the jurisprudence of the Supreme Administrative Court, hereinafter referred to as the Supreme Administrative Court and Voivodeship Administrative Courts, hereinafter referred to as the Voivodship Administrative Court. The issue of the limitation in the scope of providing public information was discussed (Article 5 of the Act on Public Information Act)

The next part of the paper presents practical issues and problems faced by entities - applicants and authorities obliged to disclose public information. The issue of the widely challenged inaction of the public administration body was raised to the voivodeship administrative courts. The most common problems arising from the analysis of such complaints are presented. Problems concerning the abuse of the right of access to public information by the parties were considered. The analysis was made on the basis of court-administrative jurisprudence, but also on the content of pleadings submitted by the parties to court proceedings. The problem of more and more frequent lodging of complaints by a large group of applicants regarding the same category of judgments to many courts in Poland was pointed out. The analysis was made on the basis of the Central Database of Decisions and Information on Cases and on this basis the scale of abuse of the right to public information was explained.

In the last part of the paper, the issue of the benefit of the possibility of exercising the right of access to public information in the context of the possibility of abuse of this right was presented.

Keywords: public information, access to public information, restrictions on access to public information, abuse of the right of access to public information

NOTY O AUTORACH

Zbigniew Miczek	sędzia, Sąd Rejonowy w Tarnowie
Żaneta Niestępska	uczestniczka seminarium doktoranckiego nauk prawnych Wydziału Prawa i Administracji Uczelni Łazarskiego
Alicja Piotrowska	uczestniczka seminarium doktoranckiego nauk prawnych Wydziału Prawa i Administracji Uczelni Łazarskiego
Adam Płusa	Uczelnia Łazarskiego
Patrycja Przybycień	uczestniczka seminarium doktoranckiego nauk prawnych Wydziału Prawa i Administracji Uczelni Łazarskiego
Anna Sala	uczestniczka seminarium doktoranckiego nauk prawnych Wydziału Prawa i Administracji Uczelni Łazarskiego
Przemysław Winczewski	radca prawny w Okręgowej Izbie Radców Prawnych w Szczecinie, uczestnik seminarium doktoranckiego nauk prawnych Wydziału Prawa i Administracji Uczelni Łazarskiego
Bożena Dąbkowska-Mastalerek	uczestniczka seminarium doktoranckiego nauk prawnych Wydziału Prawa i Administracji Uczelni Łazarskiego
Beata Zając-Dutkiewicz	uczestniczka seminarium doktoranckiego nauk prawnych Wydziału Prawa i Administracji Uczelni Łazarskiego

NOTES ON THE AUTHORS

Zbigniew Miczek	judge, district court in Tarnów
Żaneta Niestępska	doctoral student of the Faculty of Law and Administration at Lazarski University
Alicja Piotrowska	doctoral student of the Faculty of Law and Administration at Lazarski University
Adam Płusa	Lazarski University
Patrycja Przybycień	doctoral student of the Faculty of Law and Administration at Lazarski University
Anna Sala	doctoral student of the Faculty of Law and Administration at Lazarski University, barrister trainee in the Regional Bar Chamber in Poznań
Przemysław Winczewski	attorney-at-law in Szczecin Bar Association, doctoral student of the Faculty of Law and Administration at Lazarski University
Bożena Dąbkowska-Mastalerek	doctoral student of the Faculty of Law and Administration at Lazarski University
Beata Zając-Dutkiewicz	doctoral student of the Faculty of Law and Administration at Lazarski University

STALI RECENZENCI / REGULAR REVIEWERS

1. Dr Michał Hudzik, Kolegium Prawa Akademii Leona Koźmińskiego w Warszawie, asystent – specjalista do spraw orzecznictwa w Izbie Karnej Sądu Najwyższego
2. Dr Łukasz Majewski, Wydział Prawa SWPS Uniwersytetu Humanistyczno-społecznego w Warszawie, radca prawny
3. Dr Małgorzata Sekuła-Leleno, Wydział Prawa i Administracji Uczelni Łazarskiego w Warszawie, członek Biura Studiów i Analiz Sądu Najwyższego
4. Dr Marta Tużnik, Wydział Nauk Prawnych, Administracji i Bezpieczeństwa Menedżerskiej Akademii Nauk Stosowanych w Warszawie
5. Dr Krystyna Witkowska, prokurator w stanie spoczynku Prokuratury Okręgowej Warszawa-Praga w Warszawie
6. Dr Adam Wróbel, Instytut Prawa, Administracji i Zarządzania, Wydział Filologiczno-Historyczny Uniwersytetu Humanistyczno-Przyrodniczego im. Jana Długosza w Częstochowie
7. Dr Małgorzata Zimna, kierownik ds. administracyjno-prawnych w CM Warszawskiego Uniwersytetu Medycznego

INFORMACJA DLA AUTORÓW

1. W czasopiśmie mogą być publikowane prace dotyczące szeroko rozumianej problematyki prawnej, a także recenzje oraz sprawozdania z życia naukowego szkół wyższych. Warunkiem opublikowania jest pozytywna opinia recenzentów.
2. Materiał do Redakcji należy przekazać w jednym egzemplarzu znormalizowanego maszynopisu (30 wierszy na stronie, po 60 znaków w wierszu, ok. 1800 znaków na stronie) wraz z tekstem zapisanym na nośniku elektronicznym lub przesłanym na adres: veritas.iuris@lazariski.pl
3. Przypisy należy umieszczać na dole strony, podając najpierw inicjały imienia, nazwisko autora, tytuł pracy (kursywą), miejsce i rok wydania, numer strony. W przypadku prac zbiorowych należy podać inicjał imienia i nazwisko redaktora naukowego z dopiskiem (red.).
4. Do artykułu należy dołączyć streszczenie, podając cel artykułu, zastosowaną metodykę, wyniki pracy oraz wnioski. Streszczenie nie powinno przekraczać 20 wierszy maszynopisu. Jeżeli w streszczeniu występują specjalistyczne terminy albo zwroty naukowe lub techniczne, należy podać ich odpowiedniki w języku angielskim.
5. Artykuł nie powinien przekraczać 22 stron znormalizowanego maszynopisu, natomiast recenzja, komunikat naukowy i informacja – 12 stron.
6. Redakcja zastrzega sobie prawo dokonywania w nadesłanej pracy skrótów, zmiany tytułów, podtytułów oraz poprawek stylistycznych.
7. Szczegółowe wskazówki dla autorów opublikowane są na stronie internetowej Oficyny Wydawniczej Uczelni Łazarskiego, pod adresem <http://www.lazariski.pl/pl/badania-i-rozwoj/oficina-wydawnicza/dla-autorow/>. Autorów artykułów obowiązuje składanie bibliografii.
8. Opracowanie należy podpisać pełnym imieniem i nazwiskiem, podać swój adres z numerem telefonu, faksu, e-mail, stopień lub tytuł naukowy, nazwę instytucji naukowej, w której autor jest zatrudniony.

INFORMATION FOR AUTHORS

1. The journal publishes scientific articles devoted to issues within a broad field of law as well as reviews and reports on scholarly life in higher education institutions. Articles are subject to evaluation by two reviewers and their positive opinion is a condition for their publication.
2. Manuscripts should be submitted in one copy of a standard typescript (30 lines of 60 characters each, i.e. ca. 1,800 characters per page) together with a digital version saved on a data storage device and emailed to: veritas.iuris@lazarski.pl.
3. Footnotes should be placed at the bottom of a page providing the initials of the author's given name(s), surname, the title (printed in italics), the name of a journal or a publisher, the place of publication (in case of books), the year of publication, and a page number. In case of books with multiple authors, the first name and surname of their editor with additional information: (ed.) shall be provided.
4. An article should be accompanied by its abstract informing about its aim, methodology, work findings and conclusions. The abstract should not exceed 20 lines of standard typescript. If the abstract contains specialist, scientific or technical terms, their English equivalents should be provided.
5. An article should not exceed 22 pages of a standard typescript and a review, scientific news or information: 12 pages.
6. The editor reserves the right to introduce changes in the manuscript submitted for publication, e.g. to shorten it, change the title and subheadings as well as correct the style.
7. Detailed guidelines for authors are available on Lazarski University Press website: <http://www.lazarski.pl/pl/badania-i-rozwoj/oficyna-wydawnicza/dla-autorow/>. Authors are obliged to provide bibliography.
8. A manuscript shall contain the author's full given name and surname, their residence address with the telephone/fax number, their email address, scientific degree or title and the name of the scientific institution the author works for.

ZASADY RECENZOWANIA OPRACOWAŃ
PRZEZNACZONYCH DO PUBLIKACJI W *VERITAS IURIS*

1. Wstępnej kwalifikacji artykułów do recenzji dokonują redaktorzy tematyczni.
2. Decyzję o skierowaniu opracowania do recenzji podejmuje redaktor naczelny, sprawdzaniu warunków formalnych opracowania, tj. wskazania przez autora jednostki reprezentowanej (afiliacji) i danych koniecznych do korespondencji (adres do doręczeń, adres e-mailowy oraz numer telefonu), załączenia oświadczeń wszystkich współautorów o ich wkładzie do opracowania, załączenia streszczenia w języku polskim oraz słów kluczowych.
3. W recenzji uwzględnia się rodzaj opracowania (oryginalne, doświadczałne, przeglądowe, kazuistyczne, metodyczne), poziom naukowy, czy praca odpowiada tematowi określönemu w tytule, czy spełnia wymogi pracy naukowej, czy zawiera istotne elementy nowości, prawidłowość terminologiczną, rzetelność wyników i wniosków, układ pracy, objętość, przydatność poznawczą, język oraz wnioski co do przyjęcia bez zmian lub po poprawach albo odrzucenia. Recenzja sporządzana jest w formie karty recenzenta.
4. Recenzje opracowują recenzenci stali oraz powoływani ad hoc. Są to osoby posiadające znaczny dorobek naukowy w danej dyscyplinie naukowej. Lista recenzentów stałych jest publikowana na stronie internetowej, a w każdym numerze publikowany jest wykaz recenzentów, którzy recenzowali zamieszczone w nim artykuły i glosy.
5. Recenzje opracowuje dwóch niezależnych recenzentów.
6. Recenzenci nie są afiliowani przy tej samej placówce, z której pochodzą autorzy.
7. Recenzenci i autorzy nie znają swoich tożsamości.
8. Recenzenci do publikacji recenzowanego tekstu nie ujawniają informacji o jego recenzowaniu.
9. Recenzja jest sporządzana na piśmie według wzoru (karta recenzenta) i zawiera stwierdzenie o dopuszczeniu lub niedopuszczeniu artykułu do publikacji.
10. Recenzent przekazuje redakcji recenzję w postaci elektronicznej oraz w formie papierowej z odręcznym podpisem. Jest ona przechowywana w redakcji przez 2 lata.
11. Uwagi recenzenta są przekazywane autorowi recenzowanego tekstu, który ma obowiązek ustosunkować się do nich. Recenzent dokonuje powtórnej weryfikacji poprawionego tekstu.
12. W razie negatywnej oceny przez recenzenta poprawionego tekstu, decyzję publikacji tekstu podejmuje redaktor naczelny po konsultacji z redaktorem

VERITAS IURIS PUBLICATIONS REVIEW PROCEDURE

1. The thematic editors shall take preliminary decisions on accepting articles for review.
2. The Editor-in-Chief shall take the final decision to refer an article to a reviewer, having checked that an article meets all formal requirements, i.e. the author has provided all necessary information: affiliation, correspondence address, email address, telephone number, co-authors' confirmation of cooperation and their input to the article, an abstract in the Polish language and key words.
3. A review should take into consideration the type of work (original, experimental, reviewing, casuistic, methodological), its scientific level, whether the work matches the subject matter suggested in its title, whether it meets the requirements of a scientific publication, whether it contains essential elements of novelty, the appropriate terminology use, reliability of findings and conclusions, layout, size, cognitive value and language, and provide recommendation to accept the article after necessary changes or decline it. The review shall be developed on a special review form.
4. Reviews shall be provided by standing reviewers and reviewers selected at random. Those shall be scientists with considerable scientific achievements in the given discipline. The list of standing reviewers is published on the journal website. Each issue of the journal publishes a list of reviewers of articles and glosses published in the issue.
5. Two independent reviewers shall review each publication.
6. Reviewers shall not be affiliated to the same scientific institution as authors.
7. Reviewers and authors shall not know their identity.
8. Reviewers appointed to review an article must not reveal the fact.
9. A review shall be developed in writing, following a special template (the review form) and provide recommendation to accept a manuscript for publication or decline it.
10. Reviewers shall submit their reviews in two formats: electronic and a hard copy with a handwritten signature. Such review is archived for two years.
11. An author is provided with a reviewer's comments and he/she is obliged to respond to them. The reviewer shall verify the text after changes introduced to it.
12. In the event of a negative assessment of an article by a reviewer, the Editor-in-Chief, after consulting a thematic editor, shall take a final decision whether to accept the article for publication or decline it.

