

VERITAS IURIS

VOL. 5
NUMER 1
2022

STYCZEŃ – CZERWIEC

PÓŁROCZNIK WYDZIAŁU PRAWA I ADMINISTRACJI
UCZELNI ŁAZARSKIEGO W WARSZAWIE

VERITAS IURIS

VOL. 5
NUMER 1
2022

STYCZEŃ – CZERWIEC

DOI: 10.26399/VERITASIURIS.V5.1.2022

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.V5.1.2022

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

Dorota Czermińska

Prawne i formalne utrudnienia w dostępie do informacji publicznej w świetle polskiej legislacji 7

Maciej Dobieszewski

Udostępnianie przez partnera prywatnego informacji publicznej o realizacji przedsięwzięcia publiczno-prywatnego 17

Martyna Dudzic-Bidzińska

Dostęp do informacji publicznej a dostęp do dokumentów postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, w tym protokołu i jego załączników . 29

Marcin Działowski

Wniosek anonimowy jako podstawa udostępnienia informacji publicznej ... 39

Ewelina Gawdzik

Zakaz udostępniania nienagrodzonych prac konkursowych oraz opracowań studialnych – stan *de lege lata* oraz postulaty *de lege ferenda* 59

Paula Gurazda

Błąd jako przesłanka wyłączenia odpowiedzialności karnej za nieudzielenie informacji publicznej 69

Katarzyna Kaczmarek

Organizacje związkowe oraz organizacje pracodawców jako podmioty konstytucyjnego prawa do informacji publicznej 85

Grzegorz Kaleta

Uzyskanie informacji o stosowaniu podsłuchu na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej	98
--	----

Jarosław Konieczny

Nadużycie prawa dostępu do informacji publicznej	108
--	-----

Noty o autorach	120
-----------------------	-----

CONTENTS

Dorota Czerwińska

Actual and legal limitations of the right to public information against
the background of native legislation 7

Maciej Dobieszewski

Disclosure of the public information on the implementation of
a public-private partnership (PPP) project by the private partner 17

Martyna Dudzic-Bidzińska

Access to public information and access to documents of the public
procurement procedure, including the protocol and its annexes 29

Marcin Dzikowski

Anonymous request as basis for releasing public information 39

Ewelina Gawdzik

Prohibition on making available of unawarded competition entry
and studies elaboration – *de lege lata* and postulates *de lege ferenda* 59

Paula Gurazda

Error as a premise for exclusion of criminal liability for failure to provide
public information 69

Katarzyna Kaczmarek

Trade unions and employers' organizations as a subject of the constitutional
right to public information 85

Grzegorz Kaleta

Obtaining information on the use of wiretapping on the basis of the act
on access to public information 98

Jarosław Konieczny

Abuse of the right of access to public information 108

Notes on the authors 121

PRAWNE I FORMALNE UTRUDNIENIA W DOSTĘPIE DO INFORMACJI PUBLICZNEJ W ŚWIELE POLSKIEJ LEGISLACJI

DOROTA CZERMIŃSKA *

WSTĘP

Koncepcja publicznych praw podmiotowych jest fundamentalną kwestią zawartą w piśmiennictwie dotyczącym prawa administracyjnego, stanowiącą kluczowy i determinujący składnik idei demokratycznego państwa prawnego.

Prawo do informacji publicznej stanowi publiczne prawo podmiotowe, wynikające bezpośrednio z Konstytucji RP¹. Na podstawie art. 61 ust. 1 przywołanej ustawy zasadniczej „obywatel ma prawo do uzyskania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne”. Przepis ten uprawnia każdego, tak obywatela polskiego, jak i obcokrajowca, do złożenia wniosku o dostęp do informacji².

Prawo to obejmuje pozyskiwanie informacji na temat działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego oraz innych osób i jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. Prawo do uzyskiwania informacji obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej. Jest to konstytucyjnie wprowadzona i zagwarantowana zasada jawności życia publicznego.

Bezspornie wolą ustawodawcy było wypracowanie takich warunków i narzędzi, aby życie społeczne było jak najbardziej transparentne, poprzez uzyskanie przez obywateli możliwości monitorowania działalności podmiotów zobowiązanych do udzielania informacji publicznej.

* uczestniczka seminarium doktoranckiego nauk prawnych Wydziału Prawa i Administracji Uczelni Łazarskiego, e-mail: d.czerminska@gmail.com, ORCID: 0009-0007-9775-5512

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

² Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 1330), dalej: u.d.i.p.

Należy podkreślić, że wspomniane „podmioty zobowiązane”, zgodnie z orzecznictwem sądowo-administracyjnym, wypracowanym w oparciu o art. 4 ust. 1 przywołanej ustawy³, to nie tylko organy władzy publicznej, ale również jednostki prywatne, o ile wykonują zadania publiczne lub też dysponują majątkiem publicznym.

Należałoby jednak podnieść, że tak obszerne rozumienie prawa do informacji publicznej nie oznacza tym samym braku ograniczeń w owym prawie. Wskazuje na to art. 61 ust. 3 Konstytucji RP, w którym ustanowiono „wyłączenie 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”.

Zagadnienia dotyczące ograniczeń w dostępie do informacji publicznej stanowiły przedmiot monografii H. Knysiak-Molczyk, gdzie wskazano granice prawa do informacji w świetle postępowania administracyjnego i sądowo-administracyjnego⁴. Z kolei M. Banasik w swoim artykule omawia ograniczenia ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy⁵.

Przez wspomniane ograniczenia w dostępie do informacji publicznej należałoby rozumieć taką sytuację, w której osoba zainteresowana uzyskaniem owej informacji, nie uzyskuje jej, w efekcie czego postępowanie dostępowe wywiera materialnoprawny skutek w postaci braku w zasobach wnioskodawcy pożądanej informacji.

Klasyfikacja omawianych ograniczeń może być wieloraka ze względu na przyczynę nieuzyskania przez wnioskodawcę żądanej informacji, a co za tym idzie – środki ochrony prawnej przysługujące wnioskującemu będą różnorodne.

Kluczowym aktem prawnym niniejszego opracowania jest wspomniana już ustawa o dostępie do informacji publicznej. Jednak na uwagę zasługuje również fakt, że w polskim systemie normatywnym występuje wiele innych regulacji prawnych dotyczących dostępu do różnorodnych informacji, czego przykładem może być ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, ocenach oddziaływania na środowisko czy udziale społeczeństwa w ochronie środowiska⁶, czy też tajemnic ustawowo chronionych, jak np. art. 293 Ordynacji podatkowej⁷, bądź art. 104 ustawy – Prawo bankowe⁸.

Należy również przypomnieć, że reguła kolizyjna zawarta w art. 1 ust. 2 u.d.i.p. przewiduje pierwszeństwo innych ustaw określających odmienne zasady i tryb dostępu do informacji stanowiących źródło informacji publicznych w rozumieniu u.d.i.p.

³ Art. 4 ust. 1 u.d.i.p.

⁴ H. Knysiak-Molczyk, *Granice prawa do informacji w postępowaniu administracyjnym i sądowo-administracyjnym*, Warszawa 2013.

⁵ M. Banasik, *Ograniczenia prawa do informacji – zagadnienia wybrane na gruncie ustawy o dostępie do informacji publicznej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2012, nr 5, s. 16.

⁶ 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 (Dz.U. z 2018 r. poz. 2081).

⁷ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2019 r. poz. 900).

⁸ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe (Dz.U. z 2018 r. poz. 2187).

OGRANICZENIA W DOSTĘPIE DO INFORMACJI PUBLICZNEJ

Kluczowy przepis dla omawiania ograniczeń w dostępie do informacji publicznej stanowi art. 5 u.d.i.p., ponieważ wskazuje granice jawności życia publicznego. Zgodnie z ust. 1 przywołanego przepisu „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”, ale też zgodnie z ust. 2 zd. 1 „podlega ograniczeniu ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy”. W związku z powyższym w grę wchodzi tu nie tylko przepisy ustawy o ochronie informacji niejawnych⁹, którą w tym miejscu wskazuje ustawodawca, ale również takie ustawowo chronione tajemnice, jak na przykład dane osobowe¹⁰, tajemnica adwokacka¹¹, czy tajemnica bankowa i skarbową. Na podkreślenie zasługuje fakt, że objęcie określonej informacji tajemnicą nie powoduje automatycznie utraty przez nią statusu informacji publicznej. W gestii podmiotu zobowiązanego będzie w takiej sytuacji wydanie decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej w oparciu o art. 16 u.d.i.p. oraz wymogi k.p.a.¹² Należy jednak pamiętać, że odmowa nie może być czynnością automatyczną. Podmiot, który wydał decyzję, jest w obowiązku wyważenia – z zachowaniem konstytucyjnego mechanizmu proporcjonalności – z jednej strony prawa do informacji publicznej, a z drugiej obowiązku do zachowania ustawowo chronionej tajemnicy. Należy mieć również na względzie to, że fakt objęcia danej informacji tajemnicą nie zawsze będzie implikował obowiązek odmowy jej udostępnienia w trybie wnioskowym. Konkluzja taka wynika z tego, że może zaistnieć przesłanka, w której *in concreto* konieczność udostępnienia informacji przeważa nad powinnością zachowania informacji w tajemnicy¹³. W przypadku wydania decyzji odmownej wnioskodawcy przysługuje środek zaskarżenia w administracyjnym toku instancji (w zależności od rodzaju podmiotu zobowiązanego będzie to odwołanie lub wnioski ponowne rozpatrzenie sprawy) oraz skarga na decyzję do sądu administracyjnego. Należy również przytoczyć pogląd, zgodnie z którym kontrolując zaskarżoną w powyższy sposób decyzję, sąd administracyjny winien dysponować w aktach sprawy wnioskowaną i utajoną przez organ informacją publiczną, ponieważ tylko wtedy będzie w stanie kompleksowo ocenić, czy w badanym przypadku odmowa wnioskowanego dostępu była faktycznie uzasadniona¹⁴.

W literaturze przedmiotu wielokrotnie podejmowano już próby klasyfikacji ograniczeń dostępu do informacji publicznej. Artykuł 5 u.d.i.p. zawiera, według M. Bernaczyka, ograniczenia *sensu stricto*, natomiast pozostały wachlarz ograniczeń można potraktować jako ograniczenia *sensu largo*.

⁹ Ustawa z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 742).

¹⁰ Ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych (Dz.U. z 2018 r. poz. 1000).

¹¹ Art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze (Dz.U. z 2018 r. poz. 1184).

¹² Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2018 r. poz. 2096), dalej: k.p.a.

¹³ Por. wyrok WSA W Warszawie z dnia 4 września 2013 r., II SA/Wa 876/13, Legalis nr 773287.

¹⁴ *Ibidem*.

Praktyczna strona stosowania regulacji w zakresie dostępu do informacji publicznej daje podstawę do stwierdzenia, że możemy mówić o innym wymiarze odnosnych ograniczeń, mianowicie o ograniczeniach o podłożu prawnym i o podłożu faktycznym. Kwalifikację w tym zakresie stanowić będzie przyczyna nieuzyskania przez zainteresowany podmiot wnioskowanej informacji publicznej. Oczywiście jest, że w sytuacji gdy brak dostępu wynika bezpośrednio z przepisu prawa, będziemy mieć do czynienia z ograniczeniem prawnym. Jeśli jednak powodem nieotrzymania informacji będzie określony stan faktyczny, wówczas stykamy się z ograniczeniem faktycznym. Z sytuacją taką mamy do czynienia nawet wówczas, gdy do ograniczenia tego odnosi się jednoznaczny przepis ustawy, stanowiący przecież opis danej sytuacji, a nie ją implikujący.

Z pewnością całą grupę ograniczeń wynikających bezpośrednio z art. 5 u.d.i.p. należy przyporządkować do ograniczeń o charakterze prawnym.

Warto zwrócić uwagę, że od strony faktycznej wnioskodawca mógłby taką informację uzyskać, przyczyna odmowy leży jednak u podstaw prawnych, stanowiących rozmaite ustawowo chronione tajemnice. W tej grupie znajdują się również ograniczenia wynikające z art. 1 ustawy, szczególnie w odniesieniu do potencjalnego konfliktu w zakresie publicznego charakteru wnioskowanych informacji, ze szczególnym uwzględnieniem przedmiotu „dokumentu wewnętrznego”. Także i w tym wypadku przyczyna ograniczenia leży w zakresie wykładni definicji ustawowej „informacji publicznej”, natomiast z punktu widzenia strony faktycznej, informacja ma podstawy do jej wydania. Do tego samego poglądu sięgamy, gdy analizujemy ograniczenia dostępu do informacji przetworzonej, przywołane w art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p.

Kwalifikację ograniczeń w dostępie do informacji publicznej z uwagi na jej prawny lub formalny charakter można określić w sposób następujący:

- Ograniczenia o charakterze prawnym ze względu na tajemnicę chronioną ustawowo

Jak wcześniej wspomniano, art. 5 u.d.i.p. zawiera całą bazę różnego rodzaju tajemnic chronionych ustawowo, począwszy od tajemnicy zawodowej (bankowej, adwokackiej, lekarskiej czy dziennikarskiej), tajemnicę przedsiębiorcy, tajemnicę kontroli państwowej, tajemnicę spowiedzi, tajemnicę narady sędziowskiej i wiele innych. Należy wskazać, że omawiany art. 5, będący przecież wyjątkiem od zasady jawności, jest tak bardzo rozbudowany, iż może stanowić raczej regułę.

- Ograniczenia o charakterze prawnym ze względu na niewłaściwe zakwalifikowanie informacji

Artykuł 5 jest podstawowym, lecz nie jedynym przepisem u.d.i.p. stanowiącym ograniczenie w dostępie do informacji publicznej. Nieuzyskanie pożądaney informacji może mieć miejsce w związku z art. 1 ust. 1 u.d.i.p., zawierającym definicję „informacji publicznej”, szeroko krytykowaną w doktrynie za błąd *ignotum per ignotum*. Należy w tym miejscu podkreślić, że zdecydowana większość sporów toczących się na gruncie omawianej regulacji przed sądami administracyjnymi nie dotyczy zabezpieczenia tajemnic chronionych ustawowo, ale tego, czy wskazana informacja w ogóle stanowi przedmiot informacji publicznej. Artykuł 6 u.d.i.p. zawiera przykładowy katalog, nie rozwiązuje to jednak problemu i pozostawia to zagadnienie

do rozstrzygnięcia obojętnym sądom. Należy wskazać, że praktyka pokazuje, iż w sporze o niepubliczny czy też publiczny charakter wnioskowany danych najczęściej rację mają skarżący. Biorąc to pod uwagę, można zatem mówić o pewnym stopniu ograniczenia w dostępie do informacji publicznej, co bezpośrednio wynika z niewłaściwego zakwalifikowania jej przez organ administracji. W świetle stosowania art. 1 ust. 1 u.d.i.p. uzyskano wiele orzeczeń wykazujących, co stanowi, a co nie stanowi informacji publicznej. W związku ze stosowaniem przytoczonego przepisu pojawiło się pojęcie dokumentu wewnętrznego, co zostało odebrane przez część doktryny jako pozaustawowe ograniczenie konstytucyjnego prawa do informacji. Stanowi to przykład skłaniania się części judykatury ku tajności.

- Ograniczenia o charakterze prawnym związane z dostępem do informacji przetworzonej

Kolejne ograniczenie, które wymaga omówienia, wynika z art. 3 ust. 1 pkt 1 i dotyczy dostępu do „informacji przetworzonej”. W tym miejscu należy wskazać, że ustawodawca nie przedstawia nigdzie definicji legalnej przytoczonego pojęcia. Definicja taka musiałaby zostać wytworzona przez sądy administracyjne za pomocą stosownej ustawy. Jako przykład należy podać sytuację, gdy wnioskodawca żąda informacji nowej, niedostępnej w chwili złożenia wniosku, wymagającej przygotowania z udziałem nakładu intelektualnego, sporządzenia właściwych zestawień, tabel czy podsumowań. Informacja taka może podlegać udostępnieniu tylko wtedy, gdy jest to szczególnie istotne dla ogólnego interesu publicznego. Kolejnym pojęciem jest niedookreślona forma interesu publicznego. Należy przyjąć, że za sprawę istotną z punktu widzenia interesu społecznego uznaje się taką, która może mieć zasadniczy wpływ na funkcjonowanie podmiotów władzy publicznej. Biorąc powyższe pod uwagę, można przyjąć, że decyzja o odmowie udostępnienia informacji publicznej przetworzonej ma charakter uznaniowy, bowiem organ w sytuacji braku przesłanki szczególnie istotnego interesu publicznego nie ma możliwości udostępnienia wnioskodawcy żądanych informacji. *De lege lata*, bowiem żaden przepis, a w szczególności art. 3 u.d.i.p., nie nakłada na podmiot zobowiązany konieczności wydania decyzji odmownej w razie niespełnienia przesłanek warunkujących uzyskanie informacji przetworzonej. Należy jednak podkreślić, że informacja przetworzona cały czas pozostaje informacją publiczną, do której uzyskania uprawniony jest każdy obywatel. Jednak art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. daje organom możliwość uchylenia się przed obowiązkiem informacyjnym, z uwagi na fakt że realizacja tego obowiązku mogłaby pociągnąć za sobą bardzo duży nakład pracy, powodując utrudnienie w normalnym funkcjonowaniu organu. Obowiązek działania na podstawie i w granicach przywołanej ustawy dotyczy organów działających w ramach władzy publicznej¹⁵. Tym samym, podmiotem zobowiązanym do udostępnienia informacji publicznej może być np. spółka prawa handlowego, pozostająca jednostką prywatną, a wykonująca jedynie zadania publiczne lub dysponująca publicznym majątkiem¹⁶. Można bezsprzecznie stwierdzić, że decyzja o odmowie udostępnienia informacji publicznej ma charakter uznaniowy.

¹⁵ Art. 7 Konstytucji RP.

¹⁶ Por. art. 4 ust. 1 pkt. 5 u.d.i.p.

Podsumowując, należy wywieść, że wprowadzone przez ustawodawcę kryteria dostępu *de facto* nie dają możliwości uzyskania przetworzonej informacji publicznej, a udowodnienie niezwykle istotnego interesu publicznego przy uzyskaniu żądanej informacji publicznej może stać się bardzo trudne, a w praktyce jest ono wręcz niemożliwe. Warto podkreślić również, że kryteria dostępu do informacji ustalone w art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. w istotnym zakresie dostęp ten ograniczają.

Należy jednak zauważyć, że czymś innym jest tworzenie informacji publicznej w rozumieniu rygorów omawianej normy, a czymś zupełnie innym jej przekształcenie w formę określoną we wniosku. Jak wskazuje praktyka, granica ta często bywa płynna, co skutkuje sporami w sądach administracyjnych. W świetle powyższego judykatura uznała, że suma znacznej liczby informacji „prostych” stanowi informację przetworzoną, z uwagi na fakt, iż wnioskowany zbiór danych nie istniał w dniu złożenia wniosku¹⁷.

Odmienne jednak należy ocenić pozostałe ograniczenia. Jak już wcześniej podniesiono, art. 4 ust. 3 ustawy mówi o ograniczeniu ewidentnie faktycznym. Trzeba zwrócić uwagę na konstatację, że organ niebędący w posiadaniu wnioskowanej informacji nie może jej udzielić. Przytoczona regulacja nie limituje dostępu do informacji, a raczej opisuje specyficzną, teoretyczną sytuację, która może w przyszłości wystąpić. Powodem nieuzyskania wnioskowanych danych jest tu zatem ich brak w bazach dokumentacyjnych organu, a nie zakaz ustawowy.

- Ograniczenia o charakterze faktycznym ze względu na brak dostępnych informacji

Rzeczywisty brak danej informacji w zasobach organu może stanowić swoiste ograniczenie o charakterze faktycznym. Podmioty zobowiązane do udostępnienia takich informacji publicznych, zgodnie z art. 4 ust. 3 u.d.i.p., to podmioty będące w posiadaniu tych właśnie informacji. Pojmując tę kwestię *a contrario*, należy przyjąć, że podmiot niedysponujący informacją publiczną nie jest zobowiązany do jej udostępnienia. Przyjmując taką sytuację, adresat wniosku powinien poinformować wnioskodawcę, że nie posiada żadnych informacji. Przekazana odpowiedź wskazująca na brak w zasobach organu wnioskowanej informacji również stanowi informację publiczną. Nie może mieć miejsca sytuacja, w której podmiot zobowiązany po otrzymaniu wniosku nie reaguje w żaden sposób, ponieważ nie dysponuje wnioskowanymi danymi. Kwestią sporną pozostaje to, czy organ, posiadając wiedzę, że żądana informacja publiczna przechowywana jest w zasobach innego podmiotu, może przekazać taki wniosek do rozpatrzenia zgodnie z jego właściwością. Bezspeczne jest, że żaden przepis u.d.i.p. nie nakłada na organ takiego obowiązku. Przeciwnie – przedstawiciele doktryny przestrzegają przed przekazywaniem tego typu wniosków właściwym podmiotom.

Istotny problem w tym aspekcie stanowi brak możliwości weryfikacji, czy dany organ posiada, czy też nie, wnioskowaną informację publiczną¹⁸. Sądy admi-

¹⁷ Por. np. wyroki NSA z dnia 5 marca 2015 r., I OSK 863/14 i z dnia 4 sierpnia 2015 r., I OSK 1645/14, Legalis.

¹⁸ M. Bednarczyk, A. Presz, *Karnoprawna ochrona prawa do informacji publicznej. Uwagi wstępne* (część 1), „Prokuratura i Prawo” 2011, nr 4, s. 153.

nistracyjne rozpatrujące skargi na bezczynność organów nie mają żadnego prawnego instrumentu, by sprawdzić, czy podmiot wykazuje brak w swoich zasobach żądanych informacji¹⁹. W innych judykatach możemy co prawda znaleźć tezy stanowiące o analizie oświadczenia organu złożonego w trybie art. 4 ust. 3 u.d.i.p. w świetle administracyjno-prawnej zasady przekonywania, jak również o ocenie możliwości rzeczywistego posiadania wnioskowanych informacji poprzez wzgląd na udział kompetencji danego organu²⁰. Należy zauważyć, że jedyną pewną metodą zweryfikowania oświadczenia organu w zakresie tego, czy posiada wnioskowane informacje, byłoby przeszukanie siedziby organu, co jednak może być dokonane jedynie przez uprawnione do tego organy państwa w toku postępowania karnego prowadzonego w tym wypadku o czyn z art. 23 u.d.i.p.

- Ograniczenia o charakterze faktycznym ze względu na brak dostępu do Biuletynu Informacji Publicznej

Zgodnie z art. 10 ust. 1 u.d.i.p. udostępnieniu podlega informacja publiczna tylko w sytuacji, gdy nie została ona uprzednio upubliczniona w Biuletynie Informacji Publicznej. W przypadku odpowiedzi na taki wniosek organ może poprzestać na wskazaniu wnioskodawcy ścieżki dostępu lub odnośnika do miejsca BIP, gdzie znajdzie interesujące go dane. Należy zauważyć, że mimo dość powszechnego dostępu do Internetu przytoczony przepis może również stanowić ograniczenie w dostępie do informacji publicznej na przykład dla osób starszych, czy też osób osadzonych w zakładach karnych. Osoby takie nie będą miały możliwości skorzystania z internetowych stron BIP, i jedynie od dobrej woli organu zależy, czy zechce on udostępnić wnioskowaną informację. Trzeba bowiem wskazać, że podmiot zobowiązany informacyjnie może przychylić się do wniosku również wówczas, gdy dana informacja uprzednio została już opublikowana w BIP.

Podobnie jak w przypadku ograniczenia faktycznego ze względu na brak informacji w zasobach organu, w sytuacji wystąpienia braku dostępu do informacji publikowanych w BIP powodem blokującym dostęp będzie tu niewątpliwie brak dostępu do źródeł internetowych, mający miejsce po stronie wnioskodawcy, nie zaś określona norma prawna.

Jednakże gdy podmiot zobowiązany nie udzieli żądanej informacji z uwagi na fakt jej wcześniejszej publikacji w BIP, nie można mu postawić zarzutu bezczynności. Biorąc pod uwagę powyższe, w pewnych określonych sytuacjach może to skutkować ograniczeniem praw do informacji.

- Ograniczenie faktyczne ze względu na brak środków technicznych

Kolejnym ograniczeniem przewidzianym w art. 14 ust. 1 i 2 u.d.i.p. jest fakt, że organ nie dysponuje środkami technicznymi do realizacji złożonego wniosku o udostępnienie informacji publicznej. Organ wyznacza wówczas wnioskodawcy 14-dniowy termin, w którym wnioskodawca powinien zmienić treść wniosku na

¹⁹ Por. wyroki WSA we Wrocławiu z dnia 13 października 2005 r., IV SAB/Wr 41/05 i w Warszawie z dnia 6 lipca 2006 r., II SAB/Wa 48/06, Legalis.

²⁰ Wyroki NSA: z dnia 24 listopada 2009 r., I OSK 851/09; z dnia 23 czerwca 2014 r., I OSK 2806/13; z dnia 4 lipca 2014 r., I OSK 2822/13; z dnia 17 grudnia 2014 r., I OSK 1541/14, Legalis.

taką, która umożliwi jego realizację. W przypadku bezskutecznego upływu terminu postępowanie umarza się.

- Ograniczenie faktyczne ze względu na płatny dostęp

Należy również zauważyć, że art. 7 ust. 2 u.d.i.p. wprowadza zasadę bezpłatnego dostępu do informacji. Jednak art. 15 ust. 1 przytoczonej ustawy stanowi wyjątek od tej zasady, pozwalając organowi pobrać od wnioskodawcy opłatę w wysokości kosztów związanych z realizacją złożonego wniosku. Co ciekawe, zaniechanie przez wnioskodawcę wniesienia ustalonej przez podmiot zobowiązany opłaty nie daje temu podmiotowi prawa do odmowy udostępnienia wnioskowanej informacji publicznej oraz do umorzenia postępowania²¹. Nie można w tym miejscu wykluczyć, że opłata taka stanowić będzie barierę, która zadecyduje o odstąpieniu od uzyskania informacji publicznej. Stanie się w tym wypadku realnym ograniczeniem dostępu do interesujących wnioskodawcę danych objętych reżimem u.d.i.p. Należy zaznaczyć, że czym innym jest pogląd doktryny i orzecznictwa na omawianą kwestię, a czym innym praktyka działania organów. Biorąc to pod uwagę, może wystąpić sytuacja, w której organ nie otrzymawszy żądanej opłaty, odmówi udostępnienia informacji publicznej, czy też po prostu umorzy postępowanie, a skutek materialno-prawny będzie tożsamy, czyli brak wnioskowanej informacji.

Należy również wskazać, że art. 14 przywołanej ustawy stanowi o umorzeniu postępowania w warunkach, gdy organ z przyczyn technicznych nie będzie mógł podołać żądaniom wnioskodawcy. Jednak przyczyną takiego umorzenia będzie jednoznaczna sytuacja faktyczna leżąca po stronie podmiotu zobowiązanego, a nie zakaz prawny. W ten sam sposób należałoby ocenić ograniczenie wynikające z możliwości poboru opłaty z tytułu udostępnienia informacji. Trzeba podkreślić, że przepis art. 15 ust. 1 i 2 u.d.i.p. bezpośrednio nie ogranicza dostępu do informacji. Przyczyną ograniczającą go w sposób bezpośredni może być brak środków na opłacenie kosztów przez organ lub bezpośrednia niechęć ich pokrycia.

ŚRODKI ZASKARŻENIA

W sytuacji zaistnienia odmowy udostępnienia informacji przy jednoczesnym przywołaniu art. 5 ust. 1 i 2 odnoszącego się do tajemnicy chronionej ustawowo, jak również ze względu na brak przesłanek, które powinien wykazać wnioskodawca, aby – zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 1 – taką przetworzoną informację uzyskać, wnioskodawcy przysługuje odwołanie w administracyjnym toku instancji, a następnie skarga na ostateczną decyzję wniesiona w trybie p.p.s.a.²²

Bezspornie większość sporów o dostęp do informacji publicznej stanowią postępowania o bezczynność organu. Na takiej zasadzie można skarżyć nie tylko brak odpowiedzi organu, ale również subiektywną ocenę zobowiązanego, zgodnie z którą wnioskowana informacja nie jest informacją publiczną bądź stanowi

²¹ D. Fleszer, *Opłata za udostępnienie informacji publicznej*, „Glosa” 2011, nr 4, s. 18.

²² Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 1302), dalej: p.p.s.a.

w ocenie organu „dokument wewnętrzny”. Z całą pewnością w zaistniałej sytuacji prawomocne orzeczenie sądu administracyjnego rozstrzygnie zaistniałe wątpliwości, ostatecznie ustalając niepubliczny bądź publiczny charakter wnioskowanych informacji. Jednocześnie sama skarga na bezczynność organu może być metodą na zwalczanie faktycznego ograniczenia wynikającego z art. 4 ust 3 ustawy, czyli braku informacji w zasobach organu. Istotną trudność może tu stanowić wykazanie, czy dany organ dysponuje wskazanymi we wniosku danymi. Jest to tak dalece utrudnione, że można zaryzykować stwierdzenie, iż skargi wywodzone na tym tle mogą być w praktyce oddalane.

Sporną kwestią pozostaje możliwość zaskarżenia zawiadomienia o opłacie za dostęp do uzyskiwanych informacji, przekazany wnioskodawcy w trybie art. 15 ust. 2 u.d.i.p. Dominuje jednak pogląd, że istnieje możliwość zaskarżenia tego aktu na drodze sądowoadministracyjnej, w związku z przyporządkowaniem go jako innego aktu z zakresu administracji publicznej w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Należy jednak zaznaczyć, że żaden z dostępnych środków prawnych nie będzie należny wnioskodawcy niemającemu dostępu do informacji publikowanych w BIP, w związku z brakiem dostępu do Internetu. Biorąc to pod uwagę, nie można bowiem zarzucić *de lege lata* podmiotowi zobowiązanemu do udostępnienia informacji braku wystarczających działań czy wręcz bezczynności, w sytuacji gdy nie ma on obowiązku udostępniania wnioskowanych informacji, udostępnionych już przecież w Biuletynie. Kolejne ich udostępnienie stanowić może jedynie dobrą wolę podmiotu zobowiązanego do udostępnienia informacji publicznych.

PODSUMOWANIE

Jak wskazano na wstępie niniejszego opracowania, prawo do informacji publicznej jest publicznym prawem podmiotowym, którego źródeł należy poszukiwać w Konstytucji RP. Banałem będzie stwierdzenie, że odnośne prawo nie jest prawem absolutnym, ponieważ doznaje różnego rodzaju ograniczeń.

W niniejszym opracowaniu przedstawiono ograniczenia wynikające z nadrzędnych regulacji prawnych w tym zakresie, zgodnie z u.d.i.p. Podjęto również próbę zaklasyfikowania i zdefiniowania, czym są owe ograniczenia w dostępie do informacji publicznej.

Wydaje się zatem, że kluczowe ograniczenie w dostępie do informacji publicznej stanowią ograniczenia o charakterze faktycznym, a nie prawnym, z uwagi na mentalność osób zobowiązanych informacyjnie, traktujących składane wnioski jako uciążliwość, a obowiązek informacyjny jako niebezpieczne zaniechanie tajności spraw urzędowych. Każda ze spraw może być bowiem poddana subiektywnej, a nie bezstronnej ocenie urzędnika państwowego. Dobra wola wykazana przez urzędnika w tym wypadku wydaje się być niezwykle istotnym elementem procesu pozyskiwania i udostępniania przedmiotowej informacji publicznej.

BIBLIOGRAFIA

- Banasik M., *Ograniczenie prawa do informacji – zagadnienia wybrane na gruncie ustawy o dostępie do informacji publicznej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2012, nr 5.
- Bernaczyk M., Presz A., *Karnoprawna ochrona prawa do informacji publicznej. Uwagi wstępne (część 1)*, „Prokuratura i Prawo” 2011, nr 4.
- Fleszer D., *Oплата za udostępnienie informacji publicznej*, „Glosa” 2011, nr 4.
- Knysiak-Molczyk H., *Glosa do wyroku NSA z dnia 8 lutego 2011 r. (sygn. akt: I OSK 1938/10)*, ZNSA 2012, nr 3(42).

PRAWNE I FORMALNE UTRUDNIENIA W DOSTĘPIE DO INFORMACJI PUBLICZNEJ W ŚWIELE POLSKIEJ LEGISLACJI

Streszczenie

W opracowaniu zaprezentowano skalę ograniczeń w dostępie do informacji publicznej ujętą w ustawie o dostępie do informacji publicznej.

We wstępie przywołano definicję ograniczenia, zgodnie z którą w dalszej części opracowania dokonano klasyfikacji ograniczeń, grupując je na ograniczenia formalne i prawne, w oparciu o przyczyny braku dostępu informacji w kontekście różnych sytuacji. Przywołano ponadto poglądy doktryny dające możliwość rozróżnienia ograniczeń w ujęciu *sensu stricto* oraz *sensu largo*. Przytoczono również wykładnię środków prawnych przysługujących wnioskodawcy w sytuacji wystąpienia konkretnych ograniczeń dostępu do informacji publicznej.

Głównym problemem badawczym jest weryfikacja poglądu – hipotezy zakładającej, że decyzja o odmowie udostępnienia informacji publicznej przetworzonej ma charakter uznaniowy.

Słowa kluczowe: ustawa o dostępie do informacji publicznej, prawo do informacji publicznej, ograniczenia w dostępie do informacji publicznej, rodzaje ograniczeń, ochrona informacji niejawnych

ACTUAL AND LEGAL LIMITATIONS OF THE RIGHT TO PUBLIC INFORMATION AGAINST THE BACKGROUND OF NATIVE LEGISLATION

Abstract

In this article the author presents the range of limitations of the right to public information, which are included in the law on access to public information. At the beginning the author formulates a definition of limitation. At the end of this article, the author try to make a classification of limitations on actual limitations and legal limitations, depending on the reason of limitation in a specific situation. The author also evokes views of doctrine too, where we find the split into limitations *sensu stricto* and *sensu largo*. The last think is the analysis of legal means, which are entitled to applicants for a given limitation.

Keywords: law on access to public information, right to public information, limitations of the right, classification of limitations, protection of classified information

UDOSTĘPNIANIE PRZEZ PARTNERA PRYWATNEGO INFORMACJI PUBLICZNEJ O REALIZACJI PRZEDSIĘWZIĘCIA PUBLICZNO-PRYWATNEGO

MACIEJ DOBIESZEWSKI*

WSTĘP

Podmioty prywatne są zobowiązane do udostępniania informacji publicznej, jeśli wykonują zadania publiczne. Jednym z takich podmiotów będzie partner prywatny realizujący we współpracy z podmiotem publicznym przedsięwzięcie w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP). Specyfika takiego przedsięwzięcia polega na tym, że do udostępniania informacji publicznej w ramach tego samego, wspólnie realizowanego projektu będą obowiązane dwa podmioty charakteryzujące się odmienną naturą i reprezentujące różne sektory gospodarki. Podmioty te posiadają przy tym niejednakowy poziom informacji o różnych aspektach wykonywanego zadania (asymetria informacji), mogą ją w inny sposób przetwarzać i interpretować. Na tym tle pojawiają się zagadnienia dotyczące faktycznych i prawnych podobieństw i różnic w sytuacji partnerów w kontekście udostępniania informacji publicznej. W niniejszym opracowaniu analizie poddano kwestie zakresu informacji udzielanej przez każdego z partnerów, konsekwencje potencjalnie niejednolitego podejścia partnerów do interpretacji przesłanek ograniczenia czy odmowy udostępniania informacji publicznej oraz potencjału regulacji dotyczących udostępniania informacji publicznej dla ograniczania asymetrii informacji i jej niepożądanych dla efektywności przedsięwzięcia PPP skutków. Od strony metodologicznej, poza podstawową dla nauk prawnych metodą formalno-dogmatyczną, wykorzystano elementy ekonomicznej analizy prawa, polegające na zastosowaniu do opisu i analizy instytucji prawnych konstrukcji wypracowanych w ramach ekonomicznej teorii kontraktu.

* uczestnik seminarium doktoranckiego nauk prawnych Wydziału Prawa i Administracji Uczelni Łazarskiego, e-mail: maciejdobieszewski@gmail.com, ORCID: 0009-0004-0853-6405

NATURA I CECHY SZCZEGÓLNE PARTNERSTWA PUBLICZNO-PRYWATNEGO

Pojęcie partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP) w języku potocznym i publicystyce bywa rozumiane bardzo szeroko, jako ogólna idea współpracy sektora publicznego i prywatnego, odnosząca się do bardzo zróżnicowanych jej form. Natomiast w polityce publicznej, prawie i ekonomii PPP utożsamia się z pewnym konkretnym modelem takiej współpracy, który można określić jako porozumienie pomiędzy podmiotami sektora publicznego i prywatnego, obejmujące wykonywanie zadań publicznych i wyróżniające się następującymi cechami:

- 1) łączeniem faz projektu,
- 2) finansowaniem prywatnym,
- 3) długoterminowym kontraktowaniem,
- 4) transferem ryzyka¹.

W podobny sposób partnerstwo publiczno-prywatne definiowane jest na gruncie polskiego prawa. Zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym² (dalej: ustawa o PPP), PPP „polega na wspólnej realizacji przedsięwzięcia opartej na podziale zadań i ryzyk pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym”, przy czym „przedsięwzięcie” oznacza:

- a) budowę lub remont obiektu budowlanego,
- b) świadczenie usług,
- c) wykonanie dzieła, w szczególności wyposażenie składnika majątkowego w urządzenia podwyższające jego wartość lub użyteczność,
- d) inne świadczenie niż wymienione powyżej
– połączone z eksploatacją, utrzymaniem lub zarządzaniem składnikiem majątkowym, który jest wykorzystywany do realizacji publiczno-prywatnego lub jest z nim związany.

Od wejścia w życie ustawy o PPP, tj. od początku 2009 r. do końca 2022 r., w Polsce zawarto 174 umów o PPP o łącznej wartości ok. 8,9 mld zł³. Wśród realizowanych projektów znajdują się zarówno niewielkie transakcje z obszaru efektywności energetycznej, infrastruktury sportowej, czy gospodarki wodno-kanalizacyjnej, jak i – szczególnie interesujące z punktu widzenia niniejszego opracowania – złożone przedsięwzięcia o wartości kilkuset milionów złotych, takie jak: budowa i utrzymanie linii tramwajowej Krakowskiego Szybkiego Tramwaju (etap IV), budowa elektrociepłowni w Olsztynie, czy budowa szpitala w Żywcu.

Dla natury PPP kluczowe, konstrukcyjne znaczenie ma ostatni element definicji przedsięwzięcia z ustawy o PPP, tzn. „eksploatacja, utrzymanie lub zarządzanie składnikiem majątkowym, który jest przedmiotem partnerstwa publiczno-prywatnego lub z nim związanym”⁴. Cechą konstytutywną PPP jest łączenie faz

¹ E. Iossa, *Hearing on public-private partnership*, OECD, Working Party No. 2 on Competition and Regulation, 16 June 2014, DAF/COMP/WP2/WD(2014)1.

² T.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 30.

³ *Raport rynku PPP 2009–2022*, Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej Departament Partnerstwa Publiczno-Prywatnego [online:] www.ppp.gov.pl [dostęp: 15.05.2023].

⁴ Por. M. Bejm (red.), *Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym. Komentarz*, Warszawa 2014.

przedsięwzięcia – wymienia się m.in. fazy projektowania, konstrukcji, finansowania, zarządzania, utrzymania infrastruktury, ale za najbardziej podstawowy i najlepiej oddający istotę partnerstwa należy uznać podział na fazę konstrukcji (inwestycji) i eksploatacji (zarządzania). Jeśli dany projekt kończy się na fazie konstrukcji, to zwykle będziemy mieć do czynienia z klasycznym zamówieniem publicznym.

Drugi kluczowy aspekt partnerstwa publiczno-prywatnego to „wspólna” realizacja przedsięwzięcia. Na ten element zwracali uwagę projektodawcy ustawy o PPP na etapie prac legislacyjnych, podkreślając w uzasadnieniu projektu ustawy⁵, że „ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym dotyczy złożonych, silnych związków podmiotu publicznego i partnera prywatnego – rzeczywistego wspólnego wykonywania zadania. Ustawa – Prawo zamówień publicznych oraz projektowana ustawa o koncesjach na roboty budowlane i usługi, to regulacje służące zawieraniu dużo prostszych umów, w których w zamian za określone świadczenia sektor publiczny wypłaca określone wynagrodzenie (zamówienie publiczne) lub upoważnienia do pobierania pożytków (koncesja)”.

Te dwie kwestie – wyraźnie zaznaczona faza eksploatacji czy zarządzania (trwająca często kilkanaście, a nawet kilkadziesiąt lat) oraz fakt wspólnej realizacji przedsięwzięcia są najbardziej interesujące z perspektywy dalszych rozważań dotyczących udostępniania informacji publicznej. Na tym tle możemy mówić o szczególnej specyfice formuły PPP, która wyraża się istnieniem w ramach jednego przedsięwzięcia dwóch (czasem więcej) podmiotów, które są jednocześnie objęte obowiązkami określonymi w przepisach o udostępnieniu informacji publicznej, ale których sytuacja faktyczna i prawna może być w tym kontekście nieidentyczna.

Należy zaznaczyć, że w prawodawstwie unijnym nie istnieje specjalny reżim prawny dotyczący PPP; nie jest ono traktowane jako odrębny instrument, a jako szczególny rodzaj zamówienia publicznego lub koncesji, i podlega wspólnotowym regulacjom dotyczącym tych właśnie instytucji. W prawie polskim ta relacja nie jest tak jednoznaczna, jednak problematyka rozróżnienia pomiędzy PPP a zamówieniem publicznym czy koncesją na roboty budowlane lub usługi wykracza poza ramy niniejszego opracowania. Podkreślenia wymaga natomiast, że do wyboru partnera prywatnego i umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym stosować się będzie, zgodnie z art. 4 ustawy o PPP, przepisy ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych⁶ (dalej: ustawa PZP) lub ustawy z dnia 21 października 2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi⁷, co oznacza, że przepisy tych ustaw w szerokim zakresie znajdują zastosowanie do PPP, a co za tym idzie – są istotne dla dalszych rozważań.

⁵ Druk sejmowy nr 1180 [online:] <https://orka.sejm.gov.pl/proc6.nsf/opisy/1180.htm> [dostęp: 15.05.2023].

⁶ T.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1710.

⁷ T.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 140.

ASYMETRIA INFORMACJI W PPP

Asymetria informacji określana jest jako sytuacja, w której strony transakcji/umowy posiadają różny poziom informacji⁸. Stanowi ona jeden z najważniejszych elementów ekonomicznej teorii kontraktu, a za badania nad różnymi jej aspektami i przejawami Nagrodą Nobla w dziedzinie ekonomii zostali uhonorowani James A. Mireels i William S. Vickrey w 1996 r. oraz George A. Akerlof, Andrew Spence and Joseph E. Stiglitz w 2001 r. Asymetria informacji jest najlepiej obserwowana na gruncie modelu pryncypał – agent i objawia się tym, że agent (którym może być przykładowo zleceniobiorca, wykonawca, pracownik) jest lepiej poinformowany co do swych umiejętności, zasobów, a w konsekwencji – przebiegu przedsięwzięcia, niż pryncypał (zleceniodawca, zamawiający, pracodawca). Strona lepiej poinformowana na różne sposoby korzysta z tego przywileju i stara się swą przewagę informacyjną utrzymać lub powiększyć⁹. Taka sytuacja prowadzi do różnych niekorzystnych z perspektywy ekonomicznej efektywności transakcji zjawisk, do których zalicza się przede wszystkim pokusę nadużycia (*moral hazard*), polegającą na tym, że agent wykorzystuje przewagę informacyjną do podejmowania działań w interesie własnym, a sprzecznych z interesem pryncypała, czy selekcji negatywnej (jedna ze stron umowy, wykorzystując asymetrię informacji, celowo ukrywa przed drugą stroną pewne informacje na swój temat, np. dotyczące swej kompetencji, doświadczenia, sytuacji finansowej, aby poprawić swoją pozycję kontraktową).

Przedsięwzięcie PPP wpisuje się doskonale w model pryncypał – agent. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że sektor prywatny znajduje się zwykle w korzystniejszej pozycji niż publiczny z uwagi na doświadczenie w realizacji różnych projektów inwestycyjnych, w różnych układach organizacyjnych, lepszą świadomość ryzyka i umiejętność nim zarządzania¹⁰. PPP jest zresztą zasadniczo realizowanie właśnie ze względu na tę przewagę podmiotu prywatnego – główną motywacją rozwijania tej formuły wykonywania zadań publicznych są, poza oszczędnościami dla finansów publicznych, wykorzystanie efektywności i *know-how* sektora prywatnego w obszarze usług czy zadań publicznych¹¹. Warto tu też przywołać art. 3 poprzedniczki polskiej ustawy o PPP¹², w którym jednoznacznie wskazano, że „partnerstwo publiczno-prywatne może stanowić sposób realizacji przedsięwzięcia, jeżeli przynosi to korzyści dla interesu publicznego przeważające w stosunku do korzyści wynikających z innych sposobów realizacji tego przedsięwzięcia. Korzyścią dla interesu publicznego jest w szczególności oszczędność w wydatkach podmiotu publicznego, podniesienie standardu świadczonych usług

⁸ Por. D. Cendrowicz, A. Chrisidu-Budnik (red.), *Asymmetric Information in Public Administration*, Warszawa 2022; G.A. Akerlof, *The Market for 'Lemons': Quality Uncertainty and the Market Mechanism*, "The Quarterly Journal of Economics" 1978, nr 3(84).

⁹ Por. A. Chrisidu-Budnik, *Od biurokracji do New Public Governance. Perspektywa izomorfizmu instytucjonalnego*, Wrocław 2019, s. 43–45.

¹⁰ M.C. Jensen, *A theory of the firm: governance, residual claims, and organizational forms*, Harvard University Press 2003.

¹¹ Por. R. Albertus, *The impact of information asymmetry on public-private partnership contracts: Theoretical approaches*, "African Journal of Business Management" 2019, nr 13(17).

¹² Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz.U. z 2005 r. Nr 169 poz. 1420).

lub obniżenie uciążliwości dla otoczenia”. W obecnej ustawie z podobnej dyrektywy – w związku z tendencją do odbiurokratyzowania instytucji PPP oraz likwidowania barier dla jego rozwoju – zrezygnowano, ale jako ogólna wytyczna wydaje się ona zachowywać uniwersalną aktualność.

Problem asymetrii informacji jest w przypadku PPP szczególnie mocno obecny, zwłaszcza przy trudniejszych, wyrafinowanych projektach, a ze zdwojoną intensywnością będzie przejawiał się w fazie eksploatacji. Asymetria informacji jest bowiem największa w kontraktach o wysokim poziomie złożoności, wartości, innowacyjności i czasie trwania, pozostając stosunkowo niską przy prostych, standardowych transakcjach, gdzie pryncypał posiada duże doświadczenie¹³. Dodatkowo partnerzy w PPP mogą być w różnym stopniu zaangażowani w realizację projektu na różnych jego etapach (w praktyce w fazie eksploatacji ciężar realizacyjny jest w głównej mierze po stronie partnera prywatnego). Oznacza to, że podmioty realizujące wspólnie przedsięwzięcie będą często dysponowały różnym poziomem informacji publicznej.

Na tym tle pojawiają się wyzwania prawne, które zostaną omówione poniżej, ale też kwestia specyficznej roli, jaką mogą odgrywać przepisy o dostępie do informacji publicznej. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że uregulowania instytucjonalne (w tym zwłaszcza systemy informacyjne) mogą być jednym z ważnych czynników przełamывania asymetrii informacyjnej, a co za tym idzie – redukcji jej niekorzystnych konsekwencji¹⁴.

ZAKRES INFORMACJI PUBLICZNEJ UDZIELANEJ PRZEZ PARTNERA PRYWATNEGO

Obowiązek udostępniania informacji publicznej przez podmioty prywatne wynika bezpośrednio z art. 4 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej¹⁵ (dalej: u.d.i.p.), który stanowi, że obowiązane do udostępniania informacji publicznej są władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne. Artykuł 4 wymienia też w pkt 1–5 przykładowe kategorie podmiotów objętych tym obowiązkiem, wśród których z perspektywy niniejszego opracowania szczególną uwagę należy zwrócić na „podmioty reprezentujące inne osoby lub jednostki organizacyjne, które wykonują zadania publiczne lub dysponują majątkiem publicznym”.

W piśmiennictwie podkreśla się, że otwarty charakter wyliczenia zawartego w art. 4 ust. 1 pkt 1–5 u.d.i.p. wskazuje, iż elementem decydującym o tym, że określony podmiot ma obowiązek udostępnienia informacji publicznej, jest wykonywanie przez ten podmiot zadań publicznych¹⁶. Przesłanka dysponowania

¹³ Por. K. Horubski, *The Problem of Information Asymmetry in Awarding Public Contracts* [w:] D. Cendrowicz, A. Chrisidu-Budnik (red.), *Asymmetric Information in Public Administration*, Warszawa 2022.

¹⁴ Por. G. Clarkson, T.E. Jacobsen, A.L. Batcheller, *Information asymmetry and information sharing*, „Government Information Quarterly” 2007, nr 24.

¹⁵ T.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 902.

¹⁶ M. Rypina, *Udostępnianie informacji publicznej przez podmioty prywatne*, Warszawa 2022, s. 92.

majątkiem publicznym, zasygnalizowana w odniesieniu do niektórych podmiotów w art. 4 ust. 1 pkt 5, mieści się w zakresie szerszego pojęcia wykonywania zadań publicznych i nie ma samodzielnego charakteru, ponieważ dysponowanie majątkiem publicznym służy generalnie wykonywaniu zadań publicznych. Przekazanie majątku publicznego podmiotowi prywatnemu w celu innym niż realizacja przez ten podmiot prywatny zadań publicznych przerywa związek majątku z jego publicznym charakterem¹⁷.

Podmioty reprezentujące inne osoby lub jednostki organizacyjne są obowiązane do udostępnienia informacji publicznej tylko wtedy, gdy informacja ma związek z wykonywaniem zadania publicznego. Jeśli informacja nie dotyczy wykonywanych przezeń zadań publicznych, to w tym zakresie określony podmiot nie występuje w roli podmiotu zobowiązanego do udostępnienia informacji publicznej¹⁸. Aspekt podmiotowy nie może być więc badany w oderwaniu od przesłanki przedmiotowej.

Przesłanka „wykonywania zadań publicznych” będzie więc decydująca dla oceny, czy i w jakim zakresie partner prywatny będzie zobowiązany do udzielania informacji publicznej. Kwestia nie jest oczywista. Pojęcie „zadanie publiczne” należy do najtrudniejszych kategorii w nauce prawa administracyjnego¹⁹. Zadania publiczne są w doktrynie najogólniej ujmowane jako te, które służą zaspokajaniu potrzeb zbiorowych i leżą w interesie ogólnospołecznym, przy czym wskazuje się, że kategoria ta wymyka się jednoznacznym definicjom²⁰. Z perspektywy PPP szczególne znaczenie ma kwestia samego transferu zadań do podmiotu prywatnego. W tym zakresie na aprobatę zasługuje pogląd, że samo przekazanie podmiotom niepublicznym wykonywania zadań publicznych (zwane niekiedy „prywatyzacją zadań publicznych”) nie sprawia, że charakter tych zadań ulega zmianie. Tylko wówczas, gdy państwo (podmioty publiczne) całkowicie rezygnuje z zajmowania się niektórymi sprawami i z odpowiedzialności za ich wykonanie, zadania te tracą charakter publiczny (następuje „depublicyzacja” takich zadań)²¹. O takiej rezygnacji nie może być mowy w przypadku PPP, które – jak wskazano wyżej – cechuje wspólna realizacja i współodpowiedzialność za przedsięwzięcie. Współodpowiedzialność jest przy tym skierowana względem strony trzeciej, tzn. odbiorcy zadania czy świadczenia, i w tym miejscu możemy uchwycić kolejną linię demarkacyjną między PPP a np. zamówieniem publicznym, gdzie nie dochodzi do przekazania odpowiedzialności względem ostatecznego odbiorcy (wykonawca jest odpowiedzialny w zasadzie tylko wobec zamawiającego), więc trudno mówić o przekazaniu zadania publicznego.

Ustawa o PPP nie posługuje się pojęciem „zadanie publiczne”, w przeciwieństwie do swej poprzedniczki z 2005 r. W uzasadnieniu projektu wyrażono pogląd, że „pojęcie zadania publicznego bez dookreślenia, o jakie zadanie chodzi, może

¹⁷ *Ibidem*, s. 110.

¹⁸ Wyrok NSA z dnia 27 lipca 2017 r., I OSK 2917/15.

¹⁹ Por. R. Stasikowski, *O pojęciu zadań publicznych (studium z zakresu nauki administracji i nauki prawa administracyjnego)*, „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 7–8.

²⁰ Por. M. Rypina, *Udostępnianie informacji...*, *op. cit.*, s. 95.

²¹ Por. S. Biernat, *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, Warszawa–Kraków 1994.

być źródłem niepotrzebnych trudności w stosowaniu ustawy”, ale także, że „zrezygnowano z ograniczenia partnerstwa do wykonywania wyłącznie zadań publicznych”. W literaturze przedmiotu dotyczącej partnerstwa publiczno-prywatnego z rezerwą podchodzi się do tej koncepcji. M. Bejm w swym *Komentarzu do ustawy o PPP* wskazuje, że partnerstwo publiczno-prywatne będzie mogło służyć realizacji przedsięwzięć, których celu nie będzie musiało stanowić wykonywanie zadań publicznych (własnych) podmiotu publicznego²². Jednocześnie autor ten przyznaje, że przeciwnego zdania wydaje się być M. Kania²³, a z kolei A. Panasiuk podnosi, że ze względu na charakter podmiotów publicznych przedmiotem partnerstwa najczęściej będzie i tak wykonywanie zadań publicznych²⁴.

Nie przesadzając o tym, czy można, nawet czysto teoretycznie, wyobrazić sobie, że w ramach PPP będą wykonywane zadania inne niż publiczne, wydaje się, że ocena możliwości zaistnienia takiej sytuacji powinna być dokonywana z zastrzeżeniem absolutnie wyjątkowego jej charakteru i zawsze na podstawie wnikliwej analizy konkretnego przypadku.

W tym miejscu należy pochylić się nad problematyką relacji pomiędzy zakresami informacji publicznej udzielanej przez partnera prywatnego i przez podmiot publiczny, dotyczącej w końcu tego samego przedsięwzięcia.

Trudno byłoby przyjąć, że ta sama informacja mogłaby mieć różny status z punktu widzenia przepisów u.d.i.p. w odniesieniu do podmiotu publicznego i partnera prywatnego. Nawet gdyby dało się na gruncie konkretnych spraw bronić takiego stanowiska, to prowadziłoby to do wniosków trudnych do przyjęcia z punktu widzenia systemowego, aksjologicznego i szeroko rozumianej efektywności prawa (oznaczałoby to, że wnioskodawca może daną informację uzyskać w zależności od tego, do którego z podmiotów złoży wniosek).

Problem dotyczy innego aspektu, tzn. że podmioty realizujące wspólne przedsięwzięcie mają w pewnym stopniu różne informacje na temat jego przebiegu, różny sposób i możliwości ich przetwarzania, różną ich interpretację. Taka sytuacja jest konsekwencją i przejawem omówionej wcześniej asymetrii informacji. Podmiot publiczny posiada możliwości ograniczenia tej asymetrii, m.in. możliwość bieżącej kontroli wykonywania zadań realizowanych w ramach partnerstwa (art. 8 ustawy o PPP). Niezależnie od tego nieuniknione wydają się jednak sytuacje, w których jeden z podmiotów nie będzie w stanie udzielić danej informacji albo będzie mógł ją udzielić w zakresie innym niż drugi. Przepis art. 4 ust. 3 u.d.i.p. stanowi, że „obowiązane do udostępniania informacji publicznej są podmioty, o których mowa w ust. 1 i 2, będące w posiadaniu takich informacji”. Szczególne znaczenie będzie miała informacja przetworzona, której wytworzenie wymaga przeprowadzenia przez podmiot zobowiązany pewnych czynności analitycznych, organizacyjnych i intelektualnych, a co za tym idzie – interpretacji i oceny²⁵.

²² Por. M. Bejm (red.), *Ustawa o partnerstwie...*, op. cit.

²³ M. Kania, P. Marquardt, *Partnerstwo publiczno-prywatne. Komentarz do ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r.*, Toruń 2010.

²⁴ A. Panasiuk, *Koncesja na roboty budowlane lub usługi. Partnerstwo publiczno-prywatne. Komentarz*, Warszawa 2009.

²⁵ Por. wyrok NSA z dnia 30 września 2015 r., I OSK 1746/14.

Wydać się, że możliwe jest tu dwojakie podejście do wyzwań, jakie niosą za sobą opisane okoliczności. Pierwsze, które można nazwać „idealistycznym”, zakładałoby, że partnerzy współpracują ze sobą i wspierają się w udzielaniu informacji publicznej, wymieniając się informacjami, wzajemnie je weryfikując itd.²⁶ Pozornie taka praktyka wydaje się pożądana dla relacji stron umowy o PPP i korzystna z perspektywy wnioskodawcy ubiegającego się o dostęp do informacji. Jednak przy drugim podejściu, nazwijmy je „realistycznym”, dostrzeżemy istnienie różnych napięć, sprzecznych interesów, czy odmiennych ocen, nieuniknionych w relacji umownej (relacji pryncypał – agent). Przyjmując takie stanowisko, należałoby pozwolić podmiotom udzielać informacji odrębnie, a wnioskodawcom dochodzić jej odrębnie od każdej ze stron. To pozwoliłoby na poznanie różnych punktów widzenia, różnych interpretacji, wyrobienie sobie bardziej zniuansowanego poglądu o przedsięwzięciu, co generalnie powinno zwiększać efektywność kontroli obywatelskiej i jawność życia publicznego, które są jednymi z aksjologicznych fundamentów przepisów o dostępie do informacji publicznej. W każdym razie – przyjąwszy zarówno pierwsze, jak i drugie podejście – obowiązek udostępniania informacji publicznej wydaje się być wartościowym instrumentem ograniczenia asymetrii informacji.

OGRANICZENIA DOSTĘPU DO INFORMACJI PUBLICZNEJ – KONSEKWENCJE MOŻLIWYCH RÓŻNIC W PODEJŚCIU PARTNERA PRYWATNEGO I PODMIOTU PUBLICZNEGO

Ograniczenia dostępu do informacji publicznej określone są w art. 5 u.d.i.p. i obejmują przede wszystkim przesłanki ochrony informacji niejawnych, prywatność osoby fizycznej, tajemnicę przedsiębiorstwa. W tym zakresie nie wydaje się, aby w przypadku partnera prywatnego można było mówić o istnieniu jakichś istotnych odrębności w stosunku do innych podmiotów obowiązanych do udzielania informacji publicznej (w tym innych podmiotów prywatnych udzielających jej z uwagi na wykonywanie zadań publicznych).

Znaczenie mogą mieć natomiast różnice w podejściu do tych kwestii na poziomie stosowania prawa. Ograniczenia wymienione wyżej są najczęstszą przyczyną umorzenia postępowania w sprawie udzielenia informacji, a przede wszystkim – odmowy udzielenia informacji publicznej. W dużej mierze to na tle ich interpretacji występują różnego rodzaju spory administracyjne i sądowe z obszaru dostępu do informacji publicznej. Oznacza to, że w podobnych, często identycznych merytorycznych kwestiach (np. wniosek takiej samej treści skierowany równolegle do

²⁶ Niejako na marginesie można zadać pytanie, czy strony mogą kwestie udostępniania informacji publicznej uczynić przedmiotem umowy między nimi (np. że obowiązek ten będzie spoczywał na jednej z nich). Wydaje się, że o ile na poziomie wewnętrznej relacji nie ma ku temu jakichś zasadniczych przeszkód, o tyle taka umowa może wiązać jedynie jej strony (w zakresie np. współpracy, udostępniania informacji, konsultowania odpowiedzi na wnioski), natomiast nie powinna mieć znaczenia dla podmiotu wnioskującego o informację publiczną. Inne podejście prowadziłoby do trudnego do zaakceptowania wniosku, że umową można modyfikować bezwzględnie obowiązujące przepisy u.d.i.p.

podmiotu publicznego i partnera prywatnego) mogą toczyć się odrębne postępowania odwoławcze (na podstawie art. 17 u.d.i.p.) czy sądowe (na podstawie art. 21 i 23 u.d.i.p.). W takich postępowaniach mogą siłą rzeczy zapadać odmienne decyzje lub orzeczenia.

Zilustrować można to na przykładzie ograniczenia dostępu do informacji ze względu na tajemnicę przedsiębiorstwa, szczególnie istotnej z perspektywy partnera prywatnego, którym, zgodnie z ustawą o PPP, może być tylko przedsiębiorca. W świetle art. 18 ust. 3 ustawy PZP, który znajduje zastosowanie do wielu postępowań w sprawie wyboru partnera prywatnego, nie ujawnia się informacji stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji²⁷, jeżeli wykonawca, wraz z przekazaniem takich informacji, zastrzegł, że nie mogą być one udostępniane, oraz wykazał, że zastrzeżone informacje stanowią tajemnicę przedsiębiorstwa. Ochrona ta jest przy tym nieograniczona w czasie, co oznacza, że trwa pomimo zakończenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego (a więc *per analogiam* – w fazie eksploatacji przedsięwzięcia PPP)²⁸. W toku realizacji przedsięwzięcia publiczno-prywatnego mogą zostać skierowane zarówno do podmiotu publicznego, jak i do partnera prywatnego wnioski o pozyskanie tak zastrzeżonej informacji. Generalnie, interpretacja tajemnicy przedsiębiorstwa powinna być w obydwu przypadkach taka sama. Ale praktyka może być różna – podmiot publiczny i prywatny mogą inaczej (jeden wężiej, drugi szerzej) zinterpretować tajemnicę przedsiębiorstwa. Odmienne interpretacje może pojawić się również na dalszych etapach – w postępowaniu odwoławczym i sądowym (przed sądem administracyjnym czy karnym). Każda ze spraw będzie przecież traktowana odrębnie i rozpatrywana indywidualnie przy uwzględnieniu szeregu przesłanek. W zakresie postępowania administracyjnego mamy przy tym do czynienia z odmiennymi środkami odwoławczymi. Od decyzji podmiotu publicznego będzie zwykle przysługiwało odwołanie do organu ustalonego zgodnie z ogólnymi przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego oraz przepisami ustaw szczególnych regulujących ustrój danych organów i wskazujących organy wyższego stopnia²⁹. W przypadku zaś wydania decyzji przez partnera prywatnego, zgodnie z art. 17 ust. 2 u.d.i.p., wnioskodawcy przysługiwać będzie zasadniczo mniej korzystny, niedewolutywny środek odwoławczy w postaci wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy. Na decyzje organu odwoławczego czy sądu mogą mieć wpływ różne czynniki, np. kwestia nadużycia prawa dostępu do informacji. W piśmiennictwie, nie bez pewnej racji, podnosi się, że konstrukcja nadużycia prawa dostępu do informacji publicznej może znaleźć szersze zastosowanie w odniesieniu do podmiotów prywatnych obowiązanych do udostępniania informacji publicznej³⁰.

²⁷ T.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1233.

²⁸ B. Kotowicz, *Dostęp do informacji publicznej w prawie zamówień publicznych* [w:] P. Szustakiewicz (red.), *Dostęp do informacji publicznej*, Warszawa 2019.

²⁹ Por. M. Rypina, *Udostępnianie informacji...*, op. cit.

³⁰ Jak wskazuje M. Rypina, podmioty prywatne podlegają obowiązkowi wynikającemu z ustawy o dostępie do informacji publicznej w zakresie węższym niż organy władzy i ze swej natury nie są powołane do rozpatrywania wniosków podmiotów indywidualnych, w tym

W każdym razie trzeba mieć na uwadze okoliczność, że w przypadku partnerstwa publiczno-prywatnego mamy generalnie dwa podmioty³¹ realizujące to samo przedsięwzięcie. Oznacza to, że w praktyce możemy mieć odrębne postępowania, zarówno w ramach rozpatrywania wniosku o dostęp do informacji publicznej, jak i w ramach następującej po nim kontroli instancyjnej czy sądowej, a co za tym idzie – w konkretnych sprawach mogą na gruncie niemal tożsamyh stanów faktycznych zapadać różne rozstrzygnięcia.

PODSUMOWANIE

Podmiot prywatny realizujący przedsięwzięcie publiczno-prywatne w rozumieniu ustawy o PPP generalnie jest zobowiązany do udzielania informacji publicznej. Informacja, którą posiada i zdolności jej przetwarzania mogą być inne niż podmiotu publicznego, co wynika ze zjawiska asymetrii informacji. To oznacza, że pomiędzy informacją udostępnianą przez partnerów przedsięwzięcia PPP mogą istnieć różnice o charakterze zarówno ilościowym, jakościowym, jak i interpretacyjnym. Udostępnianie przez partnerów informacji następuje zasadniczo w odrębnych postępowaniach, co może potencjalnie skutkować odmiennymi interpretacjami, decyzjami czy orzeczeniami, nawet w bardzo zbliżonych czy wręcz tożsamyh sprawach. Powyższe okoliczności stanowią komplikacje, mogą wywoływać konfuzję, zwłaszcza po stronie podmiotów wnioskujących o dostęp do informacji publicznej. Wydaje się jednak, że ostatecznie ich efektem jest zwiększenie jawności życia publicznego, dzięki szerszym możliwościom pozyskiwania przez zewnętrznych interesariuszy (w tym instytucje społeczeństwa obywatelskiego) pełniejszej i wielowymiarowej informacji o realizowanych projektach PPP. Przyczyniają się również do wzmocnienia roli obowiązku udostępniania informacji publicznej jako instrumentu ograniczania asymetrii informacji i redukcji wynikających z niej, niekorzystnych dla szeroko rozumianej efektywności przedsięwzięcia, zjawisk kontraktowych.

BIBLIOGRAFIA

- Albertus R., *The impact of information asymmetry on public-private partnership contracts: Theoretical approaches*, "African Journal of Business Management" 2019, nr 13(17).
Bejm M. (red.), *Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym. Komentarz*, Warszawa 2014.

wniosków o udostępnienie informacji publicznej. Ryzyko utrudnienia pracy czy wręcz paraliżu takich podmiotów na skutek kierowania do nich szeregu wniosków, w tym np. inspirowanych przez podmioty prowadzące działalność konkurencyjną albo pozostających z nimi w prywatnym sporze, jest w tym przypadku dużo wyższe niż w przypadku organów administracji publicznej. Por. M. Rypina, *Udostępnianie informacji...*, *op. cit.*

³¹ W pewnych, wcale nierzadkich sytuacjach podmiotów może być więcej, np. gdy partner prywatny przybiera formę konsorcjum. To oczywiście dodatkowo komplikuje opisane wyżej problemy, ale raczej tylko w sensie ilościowym niż jakościowym, dlatego tego rodzaju sytuacje nie są w niniejszym opracowaniu poddawane odrębnej analizie.

- Biernat S., *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, Warszawa–Kraków 1994.
- Cendrowicz D., Chrisidu-Budnik A. (red.), *Asymmetric Information in Public Administration*, Warszawa 2022.
- Akerlof G.A., *The Market for 'Lemons': Quality Uncertainty and the Market Mechanism*, "The Quarterly Journal of Economics" 1978, nr 3(84).
- Chrisidu-Budnik A., *Od biurokracji do New Public Governance. Perspektywa izomorfizmu instytucjonalnego*, Wrocław 2019.
- Clarkson G., Jacobsen T.E., Batcheller A.L., *Information asymmetry and information sharing*, "Government Information Quarterly" 2007, nr 24.
- Horubski K., *The Problem of Information Asymmetry in Awarding Public Contracts* [w:] D. Cendrowicz, A. Chrisidu-Budnik (red.), *Asymmetric Information in Public Administration*, Warszawa 2022.
- Iossa E., *Hearing on public-private partnership*, OECD, Working Party No. 2 on Competition and Regulation, 16 June 2014, DAF/COMP/WP2/WD(2014)1.
- Jensen M.C., *A theory of the firm: governance, residual claims, and organizational forms*, Harvard University Press 2003.
- Kania M., Marquardt P., *Partnerstwo publiczno-prywatne. Komentarz do ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r.*, Toruń 2010.
- Kotowicz B., *Dostęp do informacji publicznej w prawie zamówień publicznych* [w:] P. Szustakiewicz (red.), *Dostęp do informacji publicznej*, Warszawa 2019.
- Panasiuk A., *Koncesja na roboty budowlane lub usługi. Partnerstwo publiczno-prywatne. Komentarz*, Warszawa 2009.
- Raport rynku PPP 2009–2022*, Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej Departament Partnerstwa Publiczno-Prywatnego [online:] www.ppp.gov.pl.
- Rypina M., *Udostępnianie informacji publicznej przez podmioty prywatne*, Warszawa 2022.
- Stasikowski R., *O pojęciu zadań publicznych (studium z zakresu nauki administracji i nauki prawa administracyjnego)*, „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 7–8.

UDOSTĘPNIANIE PRZEZ PARTNERA PRYWATNEGO INFORMACJI PUBLICZNEJ O REALIZACJI PRZEDSIĘWZIĘCIA PUBLICZNO-PRYWATNEGO

Streszczenie

W opracowaniu analizie poddano kwestie obowiązku udostępniania informacji publicznej przez partnera prywatnego w zakresie realizacji we współpracy z podmiotem publicznym przedsięwzięcia w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP) oraz kształtowania się na tym tle napięć, konfliktów i synergii między zasadami jawności, uczciwej konkurencji i ochrony tajemnicy przedsiębiorstwa. Specyfika PPP w tym kontekście polega na nieidentyczności faktycznej i prawnej sytuacji partnerów w ramach tego samego, wspólnego przedsięwzięcia. Głównym założeniem PPP i motywem stosowania tej formuły jest przekonanie o wyższej kompetencji i efektywności partnera prywatnego. W naturę PPP jest zatem wpisana asymetria informacji, polegająca na tym, że partner prywatny (agent, zleceniobiorca, wykonawca) posiada inny, zwykle większy, zasób informacji o realizacji przedsięwzięcia, a także wyższe umiejętności jej przetwarzania i interpretowania niż podmiot publiczny (zlecająca, zamawiający). W kontekście przepisów o dostępie do informacji publicznej oznacza to

konieczność rozważenia m.in. problemów: czy zakres informacji udzielanych przez partnerów będzie tożsamy; czy ta sama informacja będzie informacją publiczną w odniesieniu do każdego z partnerów; jakie będą konsekwencje potencjalnie niejednolitego podejścia partnerów do interpretacji przesłanek ograniczenia czy odmowy udostępniania informacji publicznej. Zagadnienia te wymagają szerszej eksploracji ze względu na niski poziom rozpoznania naukowego oraz istotne znaczenie tak teoretycznie, jak i praktyczne.

Słowa kluczowe: informacja publiczna, partnerstwo publiczno-prywatne, asymetria informacji

DISCLOSURE OF THE PUBLIC INFORMATION ON THE IMPLEMENTATION OF A PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP (PPP) PROJECT BY THE PRIVATE PARTNER

Abstract

The paper discusses the issues of the obligation to disclose public information by the private partner's within the implementation of a public-private partnership (PPP) project in cooperation with the public entity and the tensions, conflicts and synergies between the principles of transparency, fair competition and protection of trade secrets. The peculiarity of PPP in this context lies in the non-identity of the factual and legal situation of the partners running together the same project. The main premise of PPPs and the motive for using this formula is the private partner superior competence and efficiency. Thus, the inherent feature of the nature of PPP is an asymmetry of information, manifested by the private partner's (agent's, contractor's) different, usually greater, resource of information about the implementation of the project, as well as a higher ability to process and interpret it, than that of the public entity (principal, contracting authority). In the context of the provisions on access to public information, this means the need to consider, among others, such issues as whether the scope of information provided by the partners is the same, whether the same information should always be considered public information with respect to each partner, what are the consequences of the partners' potentially inconsistent approach to interpreting the rationale for limiting or denying access to public information. These issues need to be explored more extensively due to the relatively low level of scientific recognition and their significant importance both theoretically and practically.

Keywords: public information, public private partnership (PPP), information asymmetry

DOSTĘP DO INFORMACJI PUBLICZNEJ A DOSTĘP DO DOKUMENTÓW POSTĘPOWANIA O UDZIELENIE ZAMÓWIENIA PUBLICZNEGO, W TYM PROTOKOŁU I JEGO ZAŁĄCZNIKÓW

MARTYNA DUDZIC-BIDZIŃSKA*

Procedurę udzielania zamówień publicznych oraz kwestie związane z udostępnieniem dokumentów wytworzonych w trakcie prowadzonego postępowania reguluje ustawa z dnia 19 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1710, dalej: p.z.p.) oraz akty wykonawcze do tej ustawy. Sama procedura oraz sposób dostępu do dokumentów danego zamówienia jest sformalizowany zarówno dla zamawiającego, jak i podmiotów zainteresowanych danych zamówieniem. Jednym z podstawowych obowiązków zamawiającego jest prowadzenie protokołu postępowania od momentu wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego do momentu jego zakończenia, tj. zawarcia umowy w sprawie zamówienia publicznego. dopełnienie tego obowiązku stanowi realizację zasady jawności wyrażonej w art. 18 ust. 1 p.z.p. Protokół jest podstawowym i kluczowym dokumentem, w którym utrwalane są czynności zamawiającego. Sporządzenie protokołu postępowania umożliwia także zweryfikowanie i ocenę na etapie kontroli postępowania prawidłowości podjętych czynności. Uprawnionymi do weryfikacji są podmioty wskazane w ustawie p.z.p. (np. wykonawcy i Prezes UZP), jak również podmioty weryfikujące prawidłowe wydawanie środków publicznych¹.

Minimalne wymagania, jakim powinna odpowiadać treść protokołu sporządzanego przez zamawiającego w każdym postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego, określa przepis art. 72 p.z.p. Traktuje on o podstawowych informacjach, które obligatoryjnie zawierać powinien każdy protokół, w tym m.in. informacje dotyczące wartości umowy w sprawie zamówienia publicznego. Protokół może zawierać więcej informacji niż wskazane w powyższym przepisie minimum.

* uczestniczka seminarium doktoranckiego Wydziału Prawa i Administracji Uczelni Łazarskiego, e-mail: 333D@lazarski.pl, ORCID: 0009-0004-4402-4554

¹ P. Szustakiewicz (red.), *Dostęp do informacji publicznej*, Warszawa 2019.

Zgodnie z art. 73 ust. 1 p.z.p. oferty, opinie biegłych, oświadczenia, informacja z zebrania z wykonawcami, zawiadomienia, wnioski, dowód przekazania ogłoszenia Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej, inne dokumenty i informacje składane przez zamawiającego i wykonawców oraz umowa w sprawie zamówienia publicznego stanowią załączniki do protokołu postępowania. Ustawodawca jednoznacznie określił katalog dokumentów stanowiących załączniki do protokołu postępowania. Wśród wymienionych dokumentów wskazano wprost na umowę w sprawie zamówienia publicznego, czyli umowę odpłatną zawieraną między zamawiającym a wykonawcą, której przedmiotem jest nabycie przez zamawiającego od wybranego wykonawcy robót budowlanych, dostaw lub usług. Ustawa p.z.p. nie określa przy tym, w jaki sposób należy traktować aneks do umowy, czy inne dokumenty powstałe w związku z realizacją umowy w sprawie zamówienia, chociaż reguluje zasady i możliwość zmiany umowy. Rozwiązanie przyjęte w obecnie obowiązującej ustawie jest zbieżne z regulacją zawartą w art. 96 ust. 3 poprzednio obowiązującej ustawy p.z.p., tj. ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1843, dalej: stara ustawa p.z.p.²).

Protokół postępowania oraz załączniki do niego są jawne, o czym stanowi wprost przepis art. 74 p.z.p. Co do zasady, oferty są jawne od momentu złożenia, zaś załączniki do protokołu od momentu wyboru najkorzystniejszej oferty albo unieważnienia postępowania. Nie są udostępniane informacje mające charakter poufny, zwłaszcza przekazywane w trakcie negocjacji czy dialogu, jak również oferty podlegające negocjacjom. Jawność protokołu doznaje również ograniczeń na tle ochrony danych osobowych. Od dnia 25 maja 2018 r. przepisy RODO mają bezpośrednie zastosowanie w państwach członkowskich, w tym także do udzielania zamówień, konkursów i do zawierania umów koncesji na roboty budowlane i usługi³. Umowa w sprawie zamówienia publicznego stanowi załącznik do protokołu, jest jawna i może być udostępniona po jej zawarciu z zastrzeżeniem, że nie udostępnia się informacji poufnych.

Sposób oraz forma udostępniania protokołu postępowania wraz z załącznikami zostały określone § 5 rozporządzenia Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 18 grudnia 2020 r. w sprawie protokołów postępowania oraz dokumentacji postępowania o udzielenie zamówienia publicznego (Dz.U. z 2020 r. poz. 2434). Zgodnie z jego brzmieniem protokół postępowania udostępnia się niezwłocznie, w oryginale lub kopii. Forma udostępnienia dotyczy również załączników.

Ustawa p.z.p. ani akty wykonawcze nie określają także maksymalnego terminu, w jakim zainteresowany podmiot może wystąpić z wnioskiem o przekazanie protokołu postępowania wraz z załącznikami. Jednak wydaje się, że przez obowiązek przechowywania protokołu wraz z załącznikami, nałożony na zamawiającego przez okres 4 lat, wynikający wprost z art. 78 ust. 1 p.z.p., wyznaczono cezurę czasową

² Zgodnie z art. 96 ust. 2 starej ustawy p.z.p. oferty, opinie biegłych, oświadczenia, informacja z zebrania, o którym mowa w art. 38 ust. 3, zawiadomienia, wnioski, inne dokumenty i informacje składane przez zamawiającego i wykonawców oraz umowa w sprawie zamówienia publicznego, stanowią załączniki do protokołu.

³ M. Jaworska (red.), *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, Warszawa 2022.

możliwości wnioskowania i udostępnienia stosownych dokumentów w powyższym okresie, licząc od dnia zawarcia umowy. Analogiczne rozwiązanie należy zastosować w przypadku, gdy umowę w sprawie zamówienia zawarto na okres dłuższy niż 4 lata.

Z wnioskiem o udostępnienie protokołu wraz z załącznikami może wystąpić każdy zainteresowany. Zgodnie z art. 74 ust. 1 p.z.p. protokół udostępnia się na wniosek. Wniosek nie musi być uzasadniony, w tym także w zakresie interesu prawnego lub faktycznego wnioskującego. Nie ma również katalogu osób uprawnionych do złożenia wniosku. Oznacza to, że każdy potencjalny zainteresowany, w tym także podmiot niebędący wykonawcą w danym postępowaniu, może wnioskować o udostępnienie protokołu. Zamawiający nie ma przy tym uprawnienia do odmowy przekazania protokołu, chyba że w zakresie dotyczącym informacji poufnych. Biorąc pod uwagę, że postępowanie o udzielenie zamówienia prowadzi się w formie pisemnej, zasada ta winna być zachowana także przy składaniu wniosku o protokół postępowania, jednak nie jest zabronione ustne sformułowanie powyższego wniosku.

Do udostępnienia umowy w sprawie zamówienia publicznego zastosowanie znajdują wyżej przywołane regulacje prawne, o ile wniosek został złożony w ciągu 4 lat od dnia zawarcia umowy albo w terminie obowiązywania umowy, jeżeli zawarto ją na okres dłuższy niż 4 lata. Termin zawarcia umowy jest możliwy do zweryfikowania przez każdego zainteresowanego, bowiem informacja publikowana jest w ogłoszeniu o zamówieniu (w zależności od wartości zamówienia w Biuletynie Zamówień Publicznych lub w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej).

W obecnie obowiązującej ustawie p.z.p. nie wskazano, tak jak to miało miejsce w poprzednim stanie prawnym (tj. na gruncie obowiązywania starej ustawy p.z.p. do dnia 31 grudnia 2020 r.), że umowę w sprawie zamówienia publicznego udostępnia się na zasadach określonych w przepisach ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2022 r. poz. 902, dalej: u.d.i.p.). Z tego względu pojawiły się wątpliwości, w jakim trybie i na jakich zasadach należy udostępniać umowę. Część praktyków zwróciła nawet uwagę na potrzebę odpowiedniej regulacji prawnej bądź wydania przez Prezesa UZP opinii prawnej co do trybu udostępnienia umowy.

W orzecznictwie dominują dwa przeciwstawne poglądy dotyczące charakteru aneksów i dokumentów powstałych w związku z realizacją umowy w sprawie zamówienia publicznego. Z jednej strony wskazuje się, że aneks do umowy nie stanowi informacji publicznej, z drugiej zaś strony – udostępnieniu podlega nie tylko umowa, ale też każdy dokument, w tym aneks do umowy, jeżeli powstał w związku z realizacją umowy.

Stanowisko, według którego aneks do umowy nie stanowi informacji publicznej, przedstawione zostało m.in. w wyroku WSA w Gdańsku z dnia 1 grudnia 2010 r., II SAB/Gd 69/10. W ocenie Sądu, na zasadach określonych w ustawie o dostępie do informacji publicznej, spośród dokumentów związanych z udzielaniem zamówień publicznych udostępnieniu podlegają wyłącznie umowy w sprawie zamówień publicznych. Tylko takie umowy zostały zatem uznane przez ustawodawcę za dokumenty stanowiące informację publiczną. Inne dokumenty lub dane

stanowiące jedynie realizację umów w sprawach zamówień publicznych nie stanowią informacji publicznej. Skoro zaś określona informacja nie mieści się w katalogu informacji publicznych, lecz jest informacją prywatną, nie podlega udostępnieniu w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej. Podobne stanowisko wyrażono w wyroku WSA w Warszawie z dnia 4 czerwca 2019 r., II SAB/Wa 202/19, a także w wyroku WSA w Gdańsku z dnia 1 grudnia 2010 r., II SAB/Gd 69/10. Skoro przepis art. 139 ust. 3 ustawy – Prawo zamówień publicznych stanowi, że umowy są jawne i podlegają udostępnieniu na zasadach określonych w przepisach o dostępie do informacji publicznej, to – *a contrario* – informacje związane z realizacją umowy nie są jawne i nie podlegają udostępnieniu w trybie przepisów dostępu do informacji publicznej. Nie są więc one informacją publiczną w rozumieniu ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Przeciwnie stanowisko co do udostępnienia aneksu do umowy oraz dokumentów wytworzonych w związku z jej realizacją wyrażono m.in. w wyroku WSA w Bydgoszczy z dnia 23 lutego 2021 r., II SA/Bd 878/20. Sąd zwrócił przede wszystkim uwagę na zmiany ustawy p.z.p., która obowiązuje od dnia 1 stycznia 2021 r. Na gruncie poprzednio obowiązującej ustawy (ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych) wprost wskazano, że postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego jest jawne, podobnie jak jawna jest umowa udostępniana w trybie dostępu do informacji publicznej. W przepisach obecnie obowiązującej ustawy p.z.p., w jej art. 18, wskazano na jawność postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, ale ustawa nie odnosi się do jawności umów.

Oceniając aspekt przedmiotowy, tzn. czy żądana informacja stanowi informację publiczną, wskazać należy, że pojęcie informacji publicznej określone jest w art. 1 ust. 1 u.d.i.p., zgodnie z którym informacją publiczną jest każda informacja o sprawach publicznych. Z uwagi na żądanie udostępnienia informacji w zakresie umów oraz aneksów do tych umów (stanowiących ich integralną część) zawartych z wykonawcą zamówienia publicznego określonego we wniosku, wskazać należy, że zgodnie z art. 139 ust. 3 starej ustawy p.z.p. umowy są jawne i podlegają udostępnieniu na zasadach określonych w przepisach ustawy o dostępie do informacji publicznej. Z art. 8 ust. 1 starej ustawy p.z.p. wynikało, że postępowanie o udzielenie zamówienia jest jawne. Zgodnie zaś z art. 1 ust. 2 u.d.i.p. *in principio* przepisy ustawy nie naruszają przepisów innych ustaw określających odmienne zasady i tryb dostępu do informacji będących informacjami publicznymi.

Sąd podkreślił, że na powyższą ocenę nie ma wpływu zmiana stanu prawnego, jaka zaistniała z dniem 1 stycznia 2021 r. i która (wobec braku przepisów intertemporalnych) obowiązywać będzie organ rozpoznający wniosek złożony po wejściu w życie ustawy p.z.p. Aktualnie obowiązująca ustawa z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych nie zawiera przepisu odsyłającego do ustawy o dostępie do informacji publicznej. Nie zmienia to jednak faktu, że zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 5 lit. d) u.d.i.p. informacją publiczną pozostaje informacja o majątku podmiotów, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 5, pochodzącym z zadysponowania majątkiem, o którym mowa w lit. a–c (tj. majątkiem Skarbu Państwa i państwowych osób prawnych, innymi prawami majątkowymi przysługującymi państwu i jego długami, majątkiem jednostek samorządu terytorialnego oraz samorządów zawodowych

i gospodarczych oraz majątkiem osób prawnych samorządu terytorialnego, a także kas chorych) oraz o pożytkach z tego majątku i jego obciążeniach. Samo postępowanie przetargowe, zgodnie z obowiązującym art. 18 p.z.p., jest jawne, tak samo jak na podstawie art. 8 ust. 1 starej ustawy p.z.p.

Powyższy wyrok został zaskarżony, jednakże NSA wyrokiem z dnia 20 października 2022 r., III OSK 5668/21, oddalił skargę kasacyjną. Wyrok jest zatem prawomocny i funkcjonuje w obrocie gospodarczym, dopuszczając możliwość udostępnienia umowy wraz z aneksem w trybie dostępu do informacji publicznej.

Jak wskazano wyżej, na gruncie poprzednio obowiązującej ustawy p.z.p. przepis art. 139 ust. 3 wskazywał wprost, że umowy w sprawach zamówień publicznych są jawne i podlegają udostępnieniu na zasadach określonych w przepisach o dostępie do informacji publicznej. A zatem do spraw wszczętych w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej podmiot zobowiązany do jej udzielenia stosuje przepisy tej ustawy przy uwzględnieniu szczególnych unormowań ustawy – Prawo zamówień publicznych. Tego rodzaju regulacja prawna zawarta w starej ustawie p.z.p. nie oznaczała jednak, że inne niż umowy dokumenty dotyczące postępowań przetargowych i szeroko pojętej realizacji zamówień nie zawierają informacji publicznej i nie podlegają udostępnieniu. Zasada jawności postępowania o udzielenie zamówienia publicznego rozciąga się również na inne dokumenty związane z postępowaniem o udzielenie zamówienia publicznego. Z ustawy o dostępie do informacji publicznej wynika także obowiązek udostępniania innych niż umowy dokumentów posiadających walor informacji publicznej, a dotyczących postępowań przetargowych i szeroko pojętej realizacji zamówień, skoro dostęp do informacji publicznej dotyczy sfery faktów⁴.

Podobne stanowisko zaprezentowano w wyroku NSA z dnia 28 września 2022 r., III OSK 1853/21. Sąd podkreślił, że obowiązująca na gruncie art. 8 ust. 1 starej ustawy p.z.p. zasada jawności, z reguły utożsamiana z postępowaniem o udzielenie zamówienia publicznego, odnosi się nie tylko do samego postępowania zamówieniowego, lecz obejmuje także jego rezultat w postaci umowy cywilnoprawnej pomiędzy zamawiającym a wykonawcą. Zgodnie bowiem z przepisem art. 139 ust. 3 starej ustawy p.z.p. umowy w sprawach zamówień publicznych są jawne i podlegają udostępnieniu na zasadach określonych w przepisach o dostępie do informacji publicznej. Kontrowersyjną kwestię stanowi przedmiotowy zakres jawności umów o zamówienie publiczne. Problem dotyczy tego, czy jawna jest wyłącznie umowa, czy także dokumenty przedmiotowo z nią związane, w szczególności powstałe w związku z wykonaniem umowy. Według jednego stanowiska z zasady jawności postępowania o udzielanie zamówienia publicznego oraz jawności umowy w sprawie zamówienia nie można wyprowadzić obowiązku udostępnienia wskazanych dokumentów. Podkreśla się, że przepisy wyrażające omawianą zasadę nie mogą być interpretowane rozszerzająco i należy je rozumieć w sposób ścisły. Nie można uznać, że dokumenty związane z wykonaniem umowy podlegają udostępnieniu jako dokumenty zawierające informacje publiczne na podstawie prawa zamówień publicznych, bowiem w świetle art. 139 ust. 3 starej ustawy p.z.p. jako

⁴ Wyrok NSA z dnia 21 kwietnia 2022 r., III OSK 2885/21

jawny dokument wskazano jedynie umowę o zamówienie publiczne, *a contrario* informacje związane z realizacją umowy nie są jawne i nie podlegają udostępnieniu w trybie przepisów dostępu do informacji publicznej. Według drugiego stanowiska przyjmuje się, że dokumenty związane z wykonaniem umowy stanowią rezultat prowadzonego w trybie jawnym postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, tym samym powinny być udostępnione na zasadach i w trybie określonym w ustawie o dostępie do informacji publicznej. Konsekwencją jawności zawartej umowy w sprawie zamówienia publicznego powinna być także jawność dokumentów wytworzonych na jej podstawie. Co prawda należy zgodzić się z twierdzeniem o konieczności ścisłego interpretowania przepisów ustanawiających zasadę jawności postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, jednakże w odniesieniu do dokumentów związanych z wykonaniem zawartej umowy podstawą obowiązku ich upublicznienia nie będą przepisy prawa zamówień publicznych, lecz przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej. Wskazanie w art. 139 ust. 3 starej ustawy p.z.p. wyłącznie umowy w sprawie zamówienia jako dokumentu podlegającego ujawnieniu, nie pozbawia automatycznie innych dokumentów, związanych z jej wykonaniem, charakteru informacji publicznej i związanego z nim obowiązku ich upublicznienia na podstawie odrębnych przepisów regulujących dostęp do takich informacji⁵. Potwierdzeniem tego poglądu jest wyrok NSA z dnia 3 stycznia 2012 r., I OSK 2157/11, stanowiący, że faktury i rachunki, które nie zostały wytworzone przez organ zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej, a jednak się do niego bezpośrednio odnoszą, podlegają udostępnianiu na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej. Zdaniem sądu pojęcie informacji publicznej ma szerokie znaczenie i odnosi się do wszelkich spraw publicznych, również wówczas, gdy wiadomość nie została wytworzona przez podmioty publiczne, a jedynie się do nich odnosi. Analogiczny podgląd wyraził NSA w wyroku z dnia 29 lutego 2012 r., I OSK 2215/11, stwierdzając, że o zakwalifikowaniu określonej informacji jako podlegającej udostępnieniu w rozumieniu ustawy o dostępie do informacji publicznej decyduje kryterium rzeczowe, tj. treść i charakter informacji. Informacja publiczna obejmuje swoim znaczeniem szerszy zakres pojęciowy niż dokumenty urzędowe i nie można utożsamiać dostępu do informacji publicznej z dostępem do tych dokumentów. Informacją publiczną są nie tylko dokumenty bezpośrednio zredagowane i wytworzone przez organy administracji publicznej, lecz także te dokumenty, których organ używa do zrealizowania powierzonych mu prawem zadań. Pośrednio potwierdzeniem trafności drugiego poglądu jest też wyrok NSA z dnia 4 sierpnia 2020 r., I OSK 1889/19, w którym stwierdzono, że nie sposób uznać, iż zapisy ustawy o zamówieniach publicznych, w tym art. 139 ust. 3 starej ustawy p.z.p., jako nie dotyczącej umów niewielkiej wartości, miałyby definiować, co jest informacją publiczną, i że nie są nią umowy, których procedura zawierania nie jest regulowana przepisami ustawy o zamówieniach publicznych. Przepis art. 139 ust. 3 starej ustawy p.z.p. został ustanowiony dla jasności, że umowy objęte regulacją tej ustawy są jawne i podlegają udostępnieniu na zasadach określonych w ustawie

⁵ Tak M. Bendorf-Bundorf, *Zasada jawności postępowania o udzielenie zamówienia publicznego i jej ograniczenia*, System Informacji Prawnej LEX.

o dostępie do informacji publicznej. Taka regulacja nie była jednak regulacją szczególną, ograniczającą prawo dostępu do informacji publicznej określone w art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji RP.

Zdaniem NSA regulacja art. 139 ust. 3 starej ustawy p.z.p. dotyczy tylko tych umów, których przedmiotem są zamówienia publiczne objęte przepisami ustawy o zamówieniach publicznych. W tym zakresie ustawa ta wprost odsyła do stosowania regulacji zawartych w ustawie o dostępie do informacji publicznej. Ustawa o dostępie do informacji publicznej jest *lex generalis* dla udostępniania informacji publicznej i tylko w zakresie określonym w art. 1 ust. 2 u.d.i.p. odsyła do ustaw szczególnych, które określają odmienne zasady i tryb dostępu do informacji będących informacjami publicznymi. Nie sposób jednak uznać, że zapis art. 139 ust. 3 starej ustawy p.z.p., jako nie dotyczący dokumentów związanych z wykonaniem umów, miałby definiować, że nie stanowią one informacji publicznej. Należy zatem podzielić stanowisko, według którego przepis art. 139 ust. 3 starej ustawy p.z.p. został ustanowiony dla jasności, że umowy objęte regulacją tej ustawy są jawne i podlegają udostępnieniu na zasadach określonych w ustawie o dostępie do informacji publicznej. Wobec tego nie można w tej sytuacji *a contrario* do cytowanego art. 139 ust. 3 starej ustawy p.z.p. uznać, że skoro ustawa ta ustanawia zasadę jawności dla umów przez ich udostępnianie na zasadach określonych w przepisach o dostępie do informacji publicznej, to do innych dokumentów związanych z wykonaniem tych umów, powstałych po zawarciu tych umów, wyłącza stosowanie ustawy o dostępie do informacji publicznej. Ta regulacja nie jest regulacją szczególną ograniczającą prawo dostępu do informacji publicznej określone w art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, a sprecyzowane w art. 1 ust. 1 i art. 6 ust. 1 u.d.i.p.

Potwierdzeniem przyjętego przez NSA stanowiska jest obecne ustawodawstwo w przedmiocie udzielania zamówień publicznych (ustawa z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych), które nie powieliło treści art. 139 ust. 3 starej ustawy p.z.p. Świadczy to o tym, że przepis art. 139 ust. 3 starej ustawy p.z.p. został ustanowiony dla jasności, iż umowy objęte regulacją tej ustawy są jawne i podlegają udostępnieniu na zasadach określonych w ustawie o dostępie do informacji publicznej, i nie świadczył o wyłączeniu spod regulacji zawartej w ustawie o dostępie do informacji publicznej dokumentów powstałych w wykonaniu tej umowy. Należy bowiem zauważyć, że regulacja zawarta w obowiązującej obecnie ustawie – Prawo zamówień publicznych nie jest równoznaczna z odrzuceniem kategorii jawności umów, czy też z odrzuceniem dopuszczalności ich udostępniania na podstawie zasad określonych treścią ustawy o dostępie do informacji publicznej. Uregulowania ustawy o dostępie do informacji publicznej mają bezpośrednie zastosowanie wobec tych wszystkich sytuacji związanych z udostępnianiem informacji, w obrębie których ze względu na podmiot i przedmiot dochodzi do wypełnienia przesłanek przekazywania wiedzy publicznej. Wyjątek w tym przypadku stanowią uregulowania, które samodzielnie i odrębnie determinują czynności związane z procesem udostępniania informacji o sprawach publicznych, którym ustawa o dostępie do informacji publicznej przyznaje pierwszeństwo zgodnie z art. 1 ust. 2 u.d.i.p. Zasadność odwoływania się do uregulowań ustawy o dostępie do informacji publicznej w przedmiocie ustalenia zasad dostępu do treści umowy należy

zatem opierać na milczeniu ustawodawcy, a ściślej mówiąc, na braku samodzielnej i odrębnej regulacji w treści ustawy p.z.p. odnoszącej się do udostępniania zawartości umowy.

W ocenie autorki niniejszego opracowania nie ma żadnych przeszkód natury faktycznej czy prawnej, aby odmówić zainteresowanym podmiotom prawa do zapoznania się z treścią aneksów do umów w sprawie zamówienia publicznego bądź też innych dokumentów powstałych w związku z realizacją tych umów, chyba że odmowa ta uzasadniona jest szczególnymi przesłankami wynikającymi z ustawy p.z.p. czy ustawy u.d.i.p. Wprawdzie ustawa p.z.p. nie wskazuje, że aneksy czy inne dokumenty dotyczące umowy stanowią załącznik do protokołu, ale możliwe jest, aby powyższe dokumenty stanowiły także stosowne załączniki, tym bardziej że katalog dokumentów stanowiących załączniki do protokołu nie jest zamknięty. Protokół postępowania po jego zakończeniu, tj. po zawarciu umowy, powinien być zatwierdzony przez kierownika zamawiającego. W praktyce jednak nie termin zawarcia umowy, a ogłoszenie o wyniku postępowania, publikowane w terminie 30 dni od dnia zawarcia umowy, wyznacza moment zakończenia protokołu. Protokół wymaga bowiem określenia nie tylko daty zawarcia umowy, ale także publikatora i numeru ogłoszenia o wynikach postępowania. Skoro tak, to w ocenie autorki aneks do umowy w sprawie zamówienia także może stanowić załącznik do protokołu, tym bardziej że protokół wraz z załącznikami zamawiający przechowuje przez okres 4 lat, a jeżeli umowa zawarta jest na czas dłuższy niż 4 lata, to na czas jej trwania. Generalną zasadą jest to, że protokół powinien być wypełniany na bieżąco, co winno z kolei przekładać się także na wskazanie informacji dotyczących zawartych aneksów. Dodatkowo ustawa p.z.p. reguluje też kwestie dotyczące zmiany umowy, których możliwość wprowadzenia uzależniona jest od ściśle określonych przesłanek. Podmiot wnioskujący o udostępnienie aneksu winien mieć zatem w dalszym ciągu zapewnioną możliwość kontroli zasadności dokonania zmiany umowy, a tym samym urzeczywistnienie zasady jawności postępowania. Ponadto aneks do umowy stanowi jej integralną część, co także można kwalifikować jako element protokołu postępowania. Jednak przyjmując, że dokumenty te nie stanowią załączników do protokołu, to z punktu widzenia zasad rządzących prawem zamówień publicznych oraz obowiązku przechowywania protokołu przez okres 4 lat z uwzględnieniem okresu trwania umowy, postulowanym rozwiązaniem jest możliwość udostępnienia żądanych dokumentów na podstawie ustawy p.z.p. Niewątpliwie byłoby to rozwiązanie korzystne zarówno dla zamawiających, jak i podmiotów wnioskujących o udostępnienie aneksu do umowy z uwagi na możliwość uniknięcia sporu co do charakteru tego dokumentu, stanowiącego według jednego poglądu informację publiczną, według drugiego – informację nieposiadającą takiego waloru. Bez względu jednak na podstawę prawną wniosku o udostępnienie aneksu do umowy w sprawie zamówienia publicznego i dokumentów powstałych w związku z jej realizacją, obowiązek ich udostępnienia winien być realizowany przez pryzmat ustawy o dostępie do informacji publicznej. Dokumenty związane z wykonaniem umowy stanowią rezultat prowadzonego w trybie jawnym postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, tym samym powinny być udostępnione na zasadach i w trybie określonym w ustawie o dostępie do informacji publicznej. Najnowsze orzecznictwo NSA wprost wskazuje na taką możliwość.

W ocenie autorki niniejszego opracowania przepisy ustawy p.z.p. w zestawieniu z przepisami ustawy o dostępie do informacji publicznej są na tyle jasne i precyzyjne, że nie wymagają zmian legislacyjnych co do zakresu stosowania i rozumienia ustawy p.z.p., zwłaszcza w kontekście udostępnienia umowy w sprawie zamówienia. Naczelną zasadą prawa zamówień publicznych jest zasada jawności. Skoro tak, to wszystkie dokumenty związane z postępowaniem, z wyjątkiem tych, co do których ustawa p.z.p. wprost wyłącza jawność, mogą być udostępniane na wniosek złożony przez zainteresowane podmioty.

BIBLIOGRAFIA

- Bendorf-Bundorf M., *Zasada jawności postępowania o udzielenie zamówienia publicznego i jej ograniczenia*, System Informacji Prawnej LEX.
- Dzierżanowski W., Jaźwiński Ł., Jerzykowski J., Kittel M., Stachowiak M., *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, Warszawa 2021.
- Jaworska M (red.), *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, Warszawa 2022.
- Szustakiewicz P. (red.), *Dostęp do informacji publicznej*, Warszawa 2019.

DOSTĘP DO INFORMACJI PUBLICZNEJ A DOSTĘP DO DOKUMENTÓW POSTĘPOWANIA O UDZIELENIE ZAMÓWIENIA PUBLICZNEGO, W TYM PROTOKOŁU I JEGO ZAŁĄCZNIKÓW

Streszczenie

Opracowanie dotyczy kwestii związanych z udostępnieniem protokołu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego wraz z załącznikami, w szczególności umowy w sprawie zamówienia publicznego i jej aneksów, na gruncie obecnie obowiązujących i mających zastosowanie do powyższego regulacji przepisów. W pierwszej kolejności wskazano, kto i na jakich zasadach może wystąpić do zamawiającego z prośbą o przekazanie protokołu postępowania wraz z załącznikami. Następnie omówiono termin zgłoszenia się z wnioskiem oraz przekazania wnioskowanych dokumentów. Poruszono problematykę dotyczącą tego, co to jest protokół postępowania, jakie elementy obligatoryjne muszą być ujęte w jego treści oraz jakie dokumenty stanowią załączniki do protokołu (w tym dokumenty obligatoryjne), ze szczególnym uwzględnieniem umowy w sprawie zamówienia publicznego oraz jej aneksów. Problematyczne na gruncie stosowania ustawy – Prawo zamówień publicznych jest określenie, czy aneks do umowy w sprawie zamówienia publicznego stanowi załącznik do protokołu i z tego względu podlega udostępnieniu w trybie ustawy – Prawo zamówień publicznych, czy też aneks do umowy należy udostępnić w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej. Omówiono charakter aneksu, a w szczególności to, czy jest on integralną częścią umowy, czy też stanowi dokument wprawdzie związany z umową, ale w kontekście udostępnienia jego treści wskazujący na jego samodzielny byt. Ustawa – Prawo zamówień publicznych wskazuje wprost, że umowa stanowi załącznik do protokołu, ale nie wskazuje przy tym, czy aneks do umowy również należy tak traktować. Analiza powyższego uwzględniła także moment zakończenia postępowania o udzielenie zamówienia jako cezurę

czasową dla zamknięcia protokołu, a tym samym ustalenia katalogu załączników do protokołu postępowania.

Słowa kluczowe: informacja publiczna, zamówienia publiczne, protokół postępowania, zasadna jawności, udostępnienie dokumentów

ACCESS TO PUBLIC INFORMATION AND ACCESS TO DOCUMENTS OF THE PUBLIC PROCUREMENT PROCEDURE, INCLUDING THE PROTOCOL AND ITS ANNEXES

Abstract

The paper concerns issues related to the disclosure of the protocol of the public procurement procedure with annexes, in particular the public procurement contract and its annexes, on the basis of the currently applicable regulations applicable to the above. First of all, it was indicated who and on what terms may request the contracting authority to provide a protocol of the proceedings with attachments. Next, the deadline for submitting the application and submitting the requested documents was discussed. The issue of indicating what a protocol of proceedings is, what obligatory elements must be included in its content and what documents constitute annexes to the protocol (including obligatory documents), with particular emphasis on the public procurement contract and its annexes, will be discussed. It is problematic to determine whether an annex to a public procurement contract constitutes an annex to the protocol and therefore is subject to disclosure under the PPL, or whether an annex to the contract should be made available under the Public Information Access Act. The nature of the annex will be discussed, in particular whether it should be treated as an integral part of the contract or whether it is a document related to the contract, but in the context of making its content available, indicating its independent existence. The PPL Act directly indicates that the contract constitutes an annex to the protocol, but does not indicate whether the annex to the agreement should also be treated as such. The analysis of the above will also take into account the moment of completion of the procurement procedure as a time limit for the closure of the protocol, and thus the establishment of the catalogue of annexes to the protocol of the procedure.

Keywords: public information, public procurement, protocol of conduct, reasonable transparency, access to documents

WNIOSEK ANONIMOWY JAKO PODSTAWA UDOSTĘPNIENIA INFORMACJI PUBLICZNEJ

MARCIN DZIDOWSKI*

WSTĘP

Pomimo ponad 20 lat obowiązywania ustawy o dostępie do informacji publicznej¹ ani doktryna, ani orzecznictwo nie wypracowały jednolitego stanowiska w kwestii dopuszczalności wniosku anonimowego. Problem ten pozostaje wciąż aktualny i jest szczególnie istotny z jednej strony z punktu widzenia praktyki stosowania ustawy skutkującej ograniczeniem dostępu do informacji publicznej, z drugiej zaś z uwagi na istniejącą sytuację geopolityczną, która skłania do refleksji nad wyłączeniem dopuszczalności wniosku anonimowego, w kontekście zasady proporcjonalności wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP², w szczególności z uwagi na zagwarantowanie bezpieczeństwa państwa. Powyższe niewątpliwie daje asumpt do podjęcia dyskursu naukowego w tym zakresie.

Zgodnie z art. 2 ust. 1 u.d.i.p. prawo dostępu do informacji publicznej przysługuje „każdemu”. Celem niniejszego opracowania jest udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy wobec takiej regulacji ustawowej istnieją podstawy do żądania od wnioskodawców udzielania dodatkowych informacji ich identyfikujących, czy też wniosek niezawierający jakichkolwiek danych w tym zakresie, czyli wniosek anonimowy, może co do zasady stanowić wystarczającą podstawę do udzielenia informacji publicznej.

Dokonując wykładni obowiązujących przepisów prawa, w tym uwzględniając argumenty konstytucyjne, w szczególności odnosząc się do relacji przepisów przedmiotowej ustawy i art. 61 Konstytucji RP statuującego prawo do informacji o dzia-

* radca prawny, uczestnik seminarium doktoranckiego nauk prawnych Wydziału Prawa i Administracji Uczelni Łazarskiego, e-mail: marcin.dzidowski@dkmlegal.pl, ORCID: 0009-0002-8166-2075

¹ Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 902), dalej: u.d.i.p. lub ustawa.

² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78 poz. 483), dalej: Konstytucja RP.

łałości organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne jako publiczne prawo podmiotowe, oraz poddając krytycznej analizie bogaty dorobek judykatury w tym zakresie, dokonano oceny przedmiotowego zagadnienia, formułując wniosek o braku, co do zasady, podstaw do odmowy udostępnienia informacji publicznej objętej żądaniem wniosku anonimowego.

Odnosząc się polemicznie do tej części poglądów doktryny i judykatury, które warunkują udostępnienie informacji publicznej od wskazania we wniosku imienia, nazwiska i adresu podmiotu składającego wniosek, jako minimalnych danych pozwalających na stwierdzenie, że jest on podmiotem, któremu przysługuje prawo żądania informacji, w opracowaniu przedstawiono jednocześnie argumenty przemawiające za wadliwością takiego stanowiska. Opowiadając się za takim rozumieniem art. 2 u.d.i.p., które przyjmuje poszerzenie kręgu podmiotów uprawnionych na podstawie tego przepisu do uzyskania informacji publicznej w stosunku do regulacji zawartej w art. 61 Konstytucji RP, poprzez objęcie nim obok obywateli polskich również innych osób fizycznych, a także osób prawnych i innych podmiotów zbiorowych, wykazano, że – co do zasady – brak jest podstaw prawnych, ale i racjonalnego uzasadnienia dla warunkowania udostępnienia informacji publicznej od przedstawienia danych identyfikujących wnioskodawcę, którym zasadniczo może być „każdy”.

Przyjmując jako zasadę, że wniosek anonimowy stanowi podstawę udostępnienia informacji publicznej, w opracowaniu podjęto analizę kwestii, czy wniosek taki może pozostać anonimowy w całym procesie udzielania informacji publicznej. Ponadto rozważono zasadność postulatów *de lege ferenda*, zarówno w aspekcie zapewnienia jednolitości interpretacyjnej obowiązujących przepisów dotyczących wymogów formalnych wniosków o udostępnienie informacji publicznej, jak i ewentualnych zmian obowiązującego prawa regulującego dostęp do informacji publicznej w zakresie podmiotów uprawnionych, których wprowadzenie uzasadnione byłoby istniejącą sytuacją geopolityczną.

DOSTĘP DO INFORMACJI A KONTROLA SPOŁECZNA WŁADZY

„Prawo do informacji publicznej jest podstawą funkcjonowania demokratycznego państwa prawnego. Dostęp do informacji jest jednym z podstawowych praw człowieka, ponieważ aby w pełni świadomie, racjonalnie podejmować decyzje, istota ludzka musi posiadać wiedzę o otaczającym ją świecie i postanowieniach powziętych przez inne podmioty, mogących wpływać na jej los. (...) Prawo do informacji wiąże się z rozwojem demokracji (...) pojmowanej przede wszystkim jako możliwość świadomego uczestnictwa w życiu danej społeczności”³. Jawność życia publicznego wpisuje się w całokształt prawnych mechanizmów pozwalających sprawować kontrolę społeczną nad władzą publiczną. Nieuzasadnione ograniczenie jawności powoduje sytuacje, w której obywatele poddani są uprzedmiotowieniu. Nie są bowiem traktowani jako suweren posiadający w swoich rękach najwyższą władzę

³ P. Szustakiewicz, *Dostęp do informacji na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej* [w:] T. Gardocka (red.), *Obywatelskie prawo do informacji*, Warszawa 2008, s. 13.

w państwie, tylko jako zobowiązani do realizowania konkretnych dyrektyw płynących od ustawodawcy, którego wszak wybrali do realizacji demokracji przedstawicielskiej. Dochodzi wówczas do zachwiania idei społeczeństwa obywatelskiego, rozumianego jako wspólnota mająca określony poziom świadomości społecznej i realizująca określone cele. Jednym z prawnych instrumentów mających zapewnić istnienie transparentności życia publicznego jest prawo dostępu do informacji publicznej⁴. Prawo dostępu do informacji publicznej stanowi jedno z ważniejszych praw politycznych wynikających z idei wolności jako wyznacznika określającego sytuację obywatela będącego czynnym uczestnikiem życia politycznego i społecznego we współczesnej Polsce⁵. Prawo do informacji o działalności władzy publicznej ma na celu społeczną kontrolę tej władzy i przeciwdziałania wszelkim jej nadużyciom. Dostęp do informacji jest narzędziem realizacji przez obywateli uprawnień do kontroli organów władzy⁶. Cytując Teresę Górzyńską, podnieść należy, że „mania tajemnicy jest zniewagą dla demokracji”, „nic nie ogranicza demokracji bardziej niż tajemnica”, a „demokracja funkcjonuje w najlepszych warunkach, jeżeli społeczeństwo ma do swej dyspozycji wszystkie informacje, dające się pogodzić z zachowaniem bezpieczeństwa państwa”⁷.

Współcześnie elementem rzetelności funkcjonowania organów państwa demokratycznego jest zapewnienie obywatelom prawa do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej, łączącego się z powszechnie aprobowaną w państwach demokratycznych zasadą otwartego rządu⁸. „Powszechny i szeroki dostęp do informacji publicznej stanowi niezbędną przesłankę istnienia społeczeństwa obywatelskiego. (...) Dostęp do informacji jest bowiem z jednej strony warunkiem świadomego uczestnictwa obywateli w podejmowaniu rozstrzygnięć władczych (...), a z drugiej umożliwia efektywną kontrolę obywatelską działań podejmowanych przez organy władzy publicznej (...). W demokratycznym społeczeństwie podstawowym prawem jest wiedzieć i być informowanym o tym, co i dlaczego czynią władze publiczne”⁹.

„Prawo do informacji służy realizacji jednej z podstawowych wartości państwa demokratycznego, tj. jawności działania instytucji publicznych, (...) a jego celem jest zapewnienie społecznej kontroli nad organami władzy publicznej”¹⁰. Zasada

⁴ B. Opaliński, *Dostęp do informacji publicznej jako emanacja zasady jawności życia publicznego*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2019, nr 7–8, s. 35.

⁵ P. Szustakiewicz, *Praktyka udostępnienia informacji przez sądy na podstawie ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 2017, nr 4, s. 76

⁶ *Ibidem* s. 77

⁷ T. Górzyńska, *Zasada jawności w administracji*, „Państwo i Prawo” 1988, z. 6, s. 17 (tam odwołanie do: *La communication au public des documents administratifs*, „Problèmes Politiques et Sociaux” 1977, nr 306).

⁸ M. Sakowska-Baryła, *Ochrona danych osobowych a dostęp do informacji publicznej i ponowne wykorzystanie informacji sektora publicznego. Próba zdefiniowania relacji w polskim porządku prawnym*, Warszawa 2022, s. 189.

⁹ Wyrok TK z dnia 15 października 2009 r., K 26/08, OTK-A 2009/9/135.

¹⁰ P. Szustakiewicz, Ł. Nosarzewski, *Wpływ orzecznictwa sądów administracyjnych na stosowanie ustawy o dostępie do informacji publicznej* [w:] M. Błachucki, G. Sibiga (red.), *20 lat ustawy o dostępie*

jawności życia publicznego jest jedną z najważniejszych idei związanych z demokratycznym państwem prawnym, a dostęp do informacji publicznej może być rozważany w aspekcie refleksu normy zawartej w art. 2 konstytucji RP, zgodnie z którym „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Prawo dostępu do informacji publicznej jest prawem bezpośrednio i wprost korespondującym z zasadą jawności jako standardem demokratycznego państwa prawnego”¹¹.

PRAWO DOSTĘPU DO INFORMACJI PUBLICZNEJ

W polskim porządku prawnym pierwszą regulacją statuującą prawo do informacji publicznej był przepis art. 61 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. Prawo to zostało ukształtowane jako publiczne prawo podmiotowe. Takie ukształtowanie prawa dostępu do informacji publicznej daje podmiotowi uprawnionemu możliwość skutecznego żądania od jego adresata, zasadniczo od organów władzy publicznej, określonych zachowań, a z uprawnieniem tym skorelowany jest obowiązek adresata w zakresie spełnienia zgłoszonego roszczenia. Publiczne prawo podmiotowe jest więc czymś więcej niż tylko interesem prawnym jednostki, daje bowiem gwarancję pożądanej reakcji ze strony państwa¹². Podmiot dysponujący publicznym prawem podmiotowym jest legitymowany do samodzielnego wyznaczenia obowiązku, jakim automatycznie zostaje obciążony podmiot reprezentujący władzę publiczną¹³. Obowiązek ten polega zatem nie tyle na dostępności określonych informacji dla odbiorcy, ile oznacza – co do zasady – konieczność aktywnego działania ze strony organu udzielającego informacji, czyli dostarczenie osobie zainteresowanej na jej żądanie pewnego zakresu informacji¹⁴.

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”. Prawo do informacji publicznej jest więc samoistnym konstytucyjnym prawem podmiotowym, o charakterze politycznym¹⁵, warunkującym realizację w praktyce

do informacji publicznej – podsumowanie i perspektywy ustawowej regulacji prawa do informacji publicznej, Warszawa 2022, s. 63.

¹¹ W. Jakimowicz, *Granice prawa dostępu do informacji publicznej w świetle konstytucji* [w:] M. Błachucki, G. Sibiga (red.), *20 lat ustawy o dostępie do informacji publicznej – podsumowanie i perspektywy ustawowej regulacji prawa do informacji publicznej*, Warszawa 2022, s. 167 i 173.

¹² K. Tomaszewska, *Dostęp do informacji publicznej jako kategoria ochrony interesu prawnego jednostki w regulacjach prawa administracyjnego*, Warszawa 2015, s. 37.

¹³ M. Sakowska-Baryła, *Ochrona ...*, op. cit., s. 51.

¹⁴ Zob. wyrok TK z dnia 20 marca 2006 r., K 17/05, OTK-A 2006/3/30.

¹⁵ O politycznym charakterze prawa zawartego w art. 61 Konstytucji RP świadczy usytuowanie tego przepisu w części Rozdziału II Konstytucji RP „Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela”, dotyczącej wolności i praw politycznych.

zasady przejrzystości i transparentności systemu sprawowania władzy¹⁶. Przedmiotowe prawo ukształtowane zostało jako konstytucyjne prawo przysługujące obywatelowi¹⁷, przy czym – jak potwierdził Trybunał Konstytucyjny – nie oznacza to, że ustawodawca nie może rozszerzyć tego prawa na wszystkie zainteresowane podmioty, bowiem przepis Konstytucji RP pełni w tym zakresie funkcję gwarancyjną, wyznaczając minimalny standard ochrony praw politycznych obywateli¹⁸. Regulacja ustawowa traktuje prawo do informacji jako prawo człowieka, statuując zasadę powszechności dostępu do informacji publicznej¹⁹. Zgodnie z art. 2 u.d.i.p. prawo dostępu do informacji publicznej przysługuje bowiem „każdemu”, a od osoby wykonującej to prawo nie wolno żądać wykazania interesu prawnego lub faktycznego. Ustawodawca rozszerzył zatem zakres podmiotów uprawnionych do żądania dostępu do informacji publicznej w stosunku do regulacji zawartej w Konstytucji RP. Tym samym, z żądaniem udostępnienia informacji publicznej na podstawie u.d.i.p. może wystąpić zarówno osoba fizyczna będąca obywatelem polskim, jak też obywatel innego państwa, a nawet apatryda. Prawo to przysługuje również osobom prawnym oraz jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej²⁰. Bez znaczenia dla legitymacji do wystąpienia o informację publiczną pozostaje również miejsce zamieszkania, czy też siedziby wnioskodawcy. Formalnie przysługuje ona, co do zasady, również osobom z państw obcych, w tym takich, z którymi Polska pozostaje w nieprzyjaznych relacjach. Wobec istniejącej sytuacji geopolitycznej zasadność tak szerokiego kręgu podmiotów uprawnionych do dostępu do informacji publicznej może budzić obawy i wątpliwości. W świetle brzmienia regulacji ustawowej brak jest jednak podstaw do pozbawienia *a limine* tego prawa obywateli państw obcych, czy też podmiotów mających siedziby poza terytorium Polski.

¹⁶ Zob. M. Florczak-Wątor, *Komentarz do art. 61 Konstytucji RP* [w:] P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 2, LEX/el. 2021.

¹⁷ W doktrynie zauważyć można rozbieżne stanowiska odnośnie do tego, czy użyte w tym przepisie pojęcie „obywatel” należy zawęzić do „obywatela polskiego”, czy też interpretować rozszerzająco, obejmując nim również cudzoziemców – zob. M. Bernaczyk, *Obowiązek bezwnioskowego udostępniania informacji publicznej*, Warszawa 2008, s. 47; W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 61 Konstytucji RP* [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, t. 4, Warszawa 2005, s. 14.

¹⁸ Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z dnia 2 grudnia 2015 r. (SK 36/15) potwierdził, że konstytucyjne prawo dostępu do informacji publicznej przysługuje wyłącznie osobom fizycznym legitymującym się obywatelstwem polskim, dopuszczając jednocześnie możliwość rozszerzenia przez ustawodawcę prawa dostępu do informacji publicznej na wszystkie zainteresowane podmioty.

¹⁹ Regulacja ta odzwierciedla postrzeganie prawa do informacji w międzynarodowych standardach praw człowieka, które traktują to prawo jako jedno z podstawowych praw człowieka – Por. art. 10 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 1950 r. (Dz.U. z 1993 r. Nr 61 poz. 284), czy art. 19 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych z 1966 r. (Dz.U. z 1977 r. Nr 38 poz. 167).

²⁰ W doktrynie i judykaturze brak jest jednolitego stanowiska w zakresie podmiotów uprawnionych do dostępu do informacji publicznej. Główna oś sporu dotyczy możliwości wystąpienia z żądaniem w powyższym zakresie przez osoby niepełnoletnie oraz osoby ubezwłasnowolnione.

Ukształtowanie przez ustawodawcę prawa dostępu do informacji publicznej jako prawa powszechnego, które zgodnie z literalnym brzmieniem ustawy przysługuje zasadniczo każdemu, kto wystąpi z żądaniem o jej udostępnienie, zakreśla pytanie, czy istnieje potrzeba identyfikowania wnioskujących, co więcej – czy istnieją podstawy prawne do podejmowania działań zmierzających do takiej identyfikacji oraz czy odmowa udostępnienia przez żądającego dostępu danych go identyfikujących może być podstawą nieudostępnienia informacji publicznej, czy też może brak udostępnienia informacji w takim przypadku stanowi nieuprawnione ograniczenie tego prawa podmiotowego. Analiza przedstawionego problemu z jednej strony wymaga odniesienia się do regulacji normatywnych kształtujących tryb udostępnienia informacji publicznej celem ustalenia, czy ich konstrukcja pozwala na wyprowadzenie wniosków co do zasadności tego rodzaju wymogów formalnych, z drugiej zaś rozważenia kwestii dopuszczalnych granic prawa dostępu do informacji publicznej jako publicznego prawa podmiotowego, które – jak wskazano powyżej – umożliwiając społeczną kontrolę nad organami władzy publicznej, służy realizacji zasady jawności życia publicznego, będącej jedną z podstawowych wartości państwa demokratycznego.

ANONIMOWY WNIOSEK O UDOSTĘPNIENIE INFORMACJI PUBLICZNEJ – MERITUM

Statuujący publiczne prawo podmiotowe do informacji publicznej przepis art. 61 Konstytucji RP w jego ust. 4 zawiera upoważnienie ustawodawcy do uregulowania trybu udzielania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne w przepisach rangi ustawowej, a w odniesieniu do Sejmu i Senatu w regulaminach tych izb. Zważywszy na brzmienie Konstytucji RP, uznać należy, że przywołany przepis nakłada na ustawodawcę obowiązek określenia w ustawie trybu udzielania przedmiotowych informacji²¹. Realizacja tego zobowiązania znalazła odzwierciedlenie w art. 7 u.d.i.p., który w ustępie 1 przewiduje pięć zasadniczych sposobów udostępniania informacji publicznych, w tym tryb wnioskowy, o którym mowa w art. 10 u.d.i.p.²² Postawiony problem wniosku anonimowego jako podstawy udostępnienia informacji

²¹ Zob. wyrok TK z dnia 16 września 2002 r., K 38/01, gdzie Trybunał odnosząc się do charakteru delegacji zawartej w art. 61 ust. 4 Konstytucji RP, wskazał, że stanowi ona „upoważnienie, a zarazem zobowiązanie do skonkretyzowania elementów metody postępowania, tak ażeby poprzez uregulowanie kwestii o charakterze proceduralnym i organizacyjno-technicznym, realizacja prawa do informacji, określonego w art. 61 ust. 1, ust. 2 oraz ust. 3 Konstytucji, była wykonalna w praktyce”.

²² Ustawodawca przewidział następujące sposoby udostępniania informacji publicznej: (1) ogłaszanie informacji publicznych, w tym dokumentów urzędowych, w Biuletynie Informacji Publicznej, (2) udostępnianie informacji na wniosek oraz (3) poprzez jej wyłożenie lub wywieszenie bądź instalację urządzenia umożliwiającego zapoznanie się z tą informacją, (4) wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów i udostępnianie materiałów, w tym audiowizualnych i teleinformatycznych, dokumentujących te posiedzenia oraz (5) ich udostępnianie w portalu danych, o którym mowa w ustawie z dnia

publicznej w sposób niejako automatyczny zawęża obszar dokonywanej analizy do wymogów formalnych i zasad udostępniania informacji w trybie wnioskowym. Tryb ten przewidziany został dla informacji, których nie zamieszczono w Biuletynie Informacji Publicznej lub w portalu danych. Ustawa ograniczyła do minimum wymogi formalne stawiane przed wnioskodawcą, przyjmując jako zasadę pisemną formę wniosku, dopuszczając jednocześnie ustne jego zgłoszenie w przypadku, gdy informacja objęta zawartym w nim żądaniem może być udostępniona niezwłocznie. Ustawa o dostępie do informacji publicznej nie zawiera natomiast jakichkolwiek regulacji, które wprowadzałyby inne wymogi co do formy wniosku oraz jego obligatoryjnej treści. Takie odformalizowanie trybu wnioskowego niewątpliwie realizuje ideę prawa dostępu do informacji publicznej jako prawa powszechnego, a poprzez minimalizację procedur biurokratycznych pozwala chociaż teoretycznie ułatwić sprawowanie kontroli obywatelskiej nad funkcjonowaniem władzy publicznej. Można jednak zastanowić się, czy oprócz tych pozytywnych aspektów uproszczenia procedury brak ustawowych ram precyzujących formalne wymogi wniosku nie naraża wnioskodawców na ryzyko arbitralnej oceny dokonywanej przez ich adresatów, co w konsekwencji w skrajnych przypadkach może skutkować nieuzyskaniem oczekiwanych przez nich informacji jedynie z pozaustawowych, dowolnie określanych przez zobowiązanego przyczyn formalnych i powodować nierówne traktowanie obywateli²³. Problem ten jest szczególnie widoczny na przykładzie wniosków anonimowych, czyli takich, które w swej treści nie zawierają jakichkolwiek danych pozwalających na identyfikację wnioskodawcy. Praktyka stosowania ustawy jest w tym zakresie niejednolita, a znaczna liczba orzeczeń sądów administracyjnych rozstrzygających spory w zakresie dopuszczalności wniosku anonimowego uprawdopodobnia zasadność przedstawionego wyżej pytania co do istnienia negatywnych aspektów braku ustawowego sformalizowania wymogów dotyczących treści wniosku o udostępnienie informacji publicznej.

Dokonując literalnej wykładni postanowień art. 10 u.d.i.p. z uwzględnieniem regulacji konstytucyjnej zastrzegającej formę ustawy dla określenia trybu dostępu do informacji publicznej, nie wydaje się, ażeby istniały uzasadnione podstawy do konstruowania dodatkowych, nieprzewidzianych ustawą wymogów w powyższym zakresie. Normy regulujące zarówno tryb, jak i zasady dostępu do informacji publicznej winny być bowiem wykładane z poszanowaniem podstawowej reguły *in dubio pro libertate*²⁴. Jak słusznie zauważył Naczelny Sąd Administracyjny, dokonując prokonstytucyjnej wykładni przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej

11 sierpnia 2021 r. o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego (Dz.U. z 2021 r. poz. 1641).

²³ Równość dostępu do informacji jest jedną z kluczowych zasad zawartych w Rekomendacji R (81) 19 Komitetu Ministrów dla Państw Członkowskich Rady Europy z dnia 25 listopada 1981 r. w sprawie dostępu do informacji posiadanej przez władze publiczne.

²⁴ Wyrok NSA z dnia 20 grudnia 2013 r., I OSK 2026/13, LEX nr 1528985, podobnie wyrok NSA z dnia 9 października 2014 r., I OSK 267/14, LEX nr 1769267, zob. także P. Szustakiewicz, *Praktyka udostępnienia informacji przez sądy na podstawie ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 2017, nr 4, s. 93.

i odwołując się do art. 61 ust. 1 oraz ust. 3 Konstytucji RP, ograniczenie dostępności informacji publicznej jest wyjątkiem od zasady, a zatem w myśl reguły *exceptiones non sunt extendendae* ewentualne wątpliwości w tej mierze należy przesądzać na rzecz zasady jawności²⁵.

Pomimo powyższej dyrektywy interpretacyjnej oraz braków regulacji ustawowej w tym zakresie, zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie sądów administracyjnych prezentowane są stanowiska wskazujące na istnienie minimalnych wymogów treści wniosku o udostępnienie informacji publicznej. Pośród tych wymogów, obok podmiotu, który ma udzielić informacji, żądanej informacji oraz sposobu i formy jej udzielenia, wymienia się również dane osobowe wnioskodawcy²⁶. Brak tego elementu składowego wniosku, obejmującego co najmniej imię i nazwisko wnioskodawcy, skutkować miałyby tym, że gdy na wezwanie zobowiązanego autor wniosku nie dokona swojej identyfikacji, to nie będzie mógł on zarzucić zobowiązanemu bezczynności, a w konsekwencji nie będzie mógł skutecznie dochodzić swojego prawa²⁷. Zwolennicy poglądu wskazującego na obowiązek określenia we wniosku danych osobowych występującego z żądaniem, opowiadając się za takim sformalizowaniem treści wniosku, w przeważającej mierze wskazują na imię i nazwisko (firmę, nazwę) oraz adres jako minimalne wymagania formalne w zakresie treści wniosku o udostępnienie informacji publicznej²⁸. Stanowisko to pozostaje w kontrze do tej części judykatów, które zgadzając się z poglądem co do istnienia pewnych minimalnych wymogów formalnych wniosku, ograniczają go do precyzyjnego wskazania przedmiotu żądania oraz miejsca i sposobu dostarczenia objętych wnioskiem informacji, wyłączając z tego zakresu obowiązek wskazania danych identyfikujących wnioskodawcę²⁹. Rozważając kwestię ewentualnych minimalnych wymogów formalnych wniosku, nie można pominąć stanowiska, które opowiadając się za koniecznością ujawnienia w treści wniosku danych osobowych żadającego, odmawia jednocześnie zobowiązanemu do udzielenia tej informacji dokonywania dalej idących ustaleń w zakresie bardziej szczegółowych danych wnioskodawcy³⁰. Analiza poglądów doktryny oraz judykatury opowiadających się za niedopuszczalnością wniosku anonimowego wskazuje na dwa zasadnicze argumenty mające przemawiać za takim stanowiskiem. Po pierwsze obowiązek wskazania danych

²⁵ Wyrok NSA z dnia 30 listopada 2016 r., I OSK 1871/15, LEX nr 2190254.

²⁶ Zob. P. Szustakiewicz [w:] M. Bidziński, M. Chmaj, P. Szustakiewicz, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 162.

²⁷ Zob. M. Jabłoński, *Jawność działania władz publicznych jako dobro wspólne*, RPEiS 2018, nr 1, Legalis; B. Opaliński, *Dostęp do informacji publicznej jako emanacja zasady jawności życia publicznego*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2019, nr 7–8, s. 41.

²⁸ Zob. I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, wyd. 3, Warszawa 2016 (komentarz do art. 10 u.d.i.p.); zob. także: wyrok WSA w Olsztynie z dnia 12 kwietnia 2012 r., II SAB/OI 33/12, LEX nr 1145979; wyrok WSA w Łodzi z dnia 10 stycznia 2019 r., II SAB/Łd 166/18, LEX nr 2614340; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 29 czerwca 2016, II SAB/Gd 60/16, LEX nr 2105438.

²⁹ Zob. wyrok NSA z dnia 16 października 2018 r., I OSK 2621/16, LEX nr 2604182; wyrok NSA z dnia 7 czerwca 2019 r., I OSK 2788/17, LEX nr 2706468; wyrok WSA w Krakowie z dnia 26 lutego 2021 r., II SAB/Kr 15/21; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 16 grudnia 2021 r., IV SAB/Wr 5/21, LEX nr 3354966.

³⁰ Wyrok NSA z dnia 16 lutego 2021 r., III OSK 2698/21, LEX nr 3125849.

identyfikujących wnioskodawcę ma służyć ocenie, czy jest on podmiotem, któremu przysługuje prawo dostępu do informacji publicznej, po drugie zaś żądanie tych danych ma znajdować uzasadnienie w konieczności przeprowadzenia, w związku ze złożonym wnioskiem, postępowania w trybie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego³¹, co wymaga identyfikacji strony takiego postępowania.

Przedstawiona w tym zakresie argumentacja nie jest jednak wystarczająco przekonująca. Dostrzec bowiem należy pewną wadliwość przyjętego założenia, zgodnie z którym żądanie od wnioskodawcy danych obejmujących imię, nazwisko oraz adres pozwolić ma na ustalenie, czy przysługuje mu legitymacja do wystąpienia z żądaniem udostępnienia informacji publicznej. Skoro celem żądania danych osobowych wnioskodawcy miałyby być potwierdzenie, że jest on podmiotem, któremu przysługuje takie prawo, to ograniczenie tego żądania do wymienionych powyżej danych dotyczących wnioskodawcy jest niewystarczające dla osiągnięcia tego celu. W oparciu o te dane nie jest możliwe dokonanie jednoznacznej weryfikacji w zakresie legitymacji wnioskodawcy³². Aby dokonać ustaleń w powyższym zakresie, zobowiązany do udostępnienia dokumentacji publicznej musiałby bowiem zidentyfikować w sposób jednoznaczny osobę wnioskodawcy, na co dane obejmujące jego imię, nazwisko oraz adres nie pozwalają (a to chociażby z uwagi na możliwą zbieżność tych danych w stosunku do różnych osób). Powinien w tym celu dysponować bardziej szczegółowymi danymi, chociażby w zakresie numeru PESEL wnioskodawcy. Słabość przedstawionej powyżej argumentacji przeciwników dopuszczalności wniosku anonimowego jako wystarczającej podstawy udostępnienia informacji publicznej daje się zauważyć na tle przywołanego już wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 lutego 2021 r. (III OSK 2698/21). W przywołanym judykacie NSA z jednej strony określa minimalne wymagania formalne wniosku, wskazując, że musi on zawierać dane pozwalające na identyfikację wnioskodawcy, z drugiej zaś odmawia zasadności stanowisku, że w celu dokonania takiej identyfikacji podmiot zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej

³¹ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 2000), dalej: k.p.a.

³² Przy uwzględnieniu stanowiska zwolenników niedopuszczalności wniosku anonimowego odmowa przyznania takiej legitymacji mogłaby mieć zasadniczo miejsce jedynie w przypadku stwierdzenia, że wnioskodawca jest osobą niepełnoletnią, osobą ubezwłasnowolnioną oraz w sytuacji, gdy osoba prawna lub inny podmiot organizacyjny nieposiadający osobowości prawnej nie byłby właściwie reprezentowany bądź z wnioskiem wystąpił organ administracji publicznej. Odnośnie do braku uprawnienia do wystąpienia z wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej przez osoby nieposiadające zdolności do czynności prawnych zob. P. Szustakiewicz, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej w pracy radcy prawnego*, „Radca Prawny” 2004, nr 5, s. 9; P. Szustakiewicz, *Zasady ustawy o dostępie do informacji publicznej*, „Jurysta. Magazyn Prawniczy” 2002, nr 1, s. 5; M. Jaśkowska, *Dostęp do informacji publicznej w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Toruń 2002, s. 41. Przeciwnie stanowisko prezentuje Jarosław Czerw, który odwołując się do treści art. 2 ust. 1 u.d.i.p., wskazuje, że prawo dostępu do informacji publicznej przysługuje każdemu, w tym osobom niepełnoletnim. Zob. J. Czerw, *Dostęp do informacji publicznej w Polsce*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2013, nr 11, s. 10; podobnie M. Bar, *O dostępie do informacji publicznej raz jeszcze – artykuł polemiczny*, „Radca Prawny” 2005, nr 1, s. 80 oraz A. Piskorz-Ryń, *Dostęp do informacji publicznej – zasady konstrukcyjne ustawy*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2002, nr 4, s. 196.

ma obowiązek ustalić dokładną tożsamość wnioskodawcy, między innymi na podstawie dostępnych mu baz danych. Nie do końca zrozumiała jest argumentacja sądu w powyższym zakresie wskazująca, że dane obejmujące imię, nazwisko i adres wnioskodawcy są wystarczające do procedowania wniosku, w sytuacji gdy przesłanką uzasadniającą żądanie danych identyfikujących wnioskodawcę miałyby być ustalenie jego legitymacji do wystąpienia z wnioskiem, dla których to ustaleń, jak wskazano już powyżej, dane te nie są wystarczające. Argumentując za brakiem możliwości przeprowadzenia przez adresata wniosku o udostępnienie informacji publicznej postępowania wyjaśniającego, obejmującego w szczególności dokonywanie analizy posiadanych baz osobowych, sąd zasadnie wskazał, że przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej nie dają podstaw do przeprowadzenia takiego postępowania. Odwołanie się do braku regulacji ustawowej jest jednak w tym przypadku o tyle niekonsekwentne argumentacyjnie, że w zakresie wymogów dotyczących minimalnej treści wniosku ustawodawca również nie wprowadził szczególnych wymagań formalnych, które obligowałyby wnioskodawcę do zawarcia w nim konkretnych dotyczących go danych – nie zostało to jednak dostrzeżone przez sąd. Literalna wykładnia przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej nie daje podstaw do formułowania w stosunku do występującego z wnioskiem żądania przekazania danych go identyfikujących, nawet w minimalnym, określonym powyżej zakresie. Stanowisko to znajduje potwierdzenie zarówno wśród przedstawicieli doktryny, jak i w orzecznictwie. Jak wskazuje Jarosław Czerw, odwołując się do literalnego brzmienia art. 2 u.d.i.p.³³, podmiot występujący o udostępnienie informacji publicznej nie musi podawać swoich danych (imienia, nazwiska, adresu zamieszkania czy siedziby), nie musi także podpisywać wniosku o udostępnienie informacji publicznej (w przypadku wniosku pisemnego)³⁴. Zgodzić należy się ze stanowiskiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, który w wyroku z dnia 23 września 2009 r. zakwestionował zasadność i podstawy żądania od wnoszącego o udostępnienie informacji publicznej, aby podał on we wniosku swoje dane osobowe, wskazując w uzasadnieniu, że „przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej nie nakazują zachowania szczególnej formy wniosku, brak jest w niej również nakazu, aby wnioskodawca musiał podawać swoje dane oso-

³³ Zgodnie z art. 2 u.d.i.p. „1. Każdemu przysługuje, z zastrzeżeniem art. 5, prawo dostępu do informacji publicznej (...). 2. Od osoby wykonującej prawo do informacji publicznej nie wolno żądać wykazania interesu prawnego lub faktycznego”.

³⁴ J. Czerw, *Dostęp ...*, op. cit., s. 11; podobnie zob. P. Sitniewski, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 160–161. Za dopuszczalnością wniosku anonimowego opowiedziała się również K. Kędzierska [w:] A. Gałach, K. Kędzierska, A. Lipiński, B. Opaliński, B. Pietrzak, P. Szustakiewicz, A. Zołotar-Wiśniewska, *Dostęp do informacji publicznej a prawo do prywatności*, Warszawa 2015, s. 11; podobnie M. Jaśkowska, *Rola orzecznictwa sądowoadministracyjnego w kształtowaniu prawa do informacji publicznej* [w:] M. Błachucki, G. Sibiga (red.), *20 lat ustawy o dostępie do informacji publicznej – podsumowanie i perspektywy ustawowej regulacji prawa do informacji publicznej*, Warszawa 2022, s. 29; P. Szustakiewicz, L. Nosarzewski, *Wpływ orzecznictwa sądów na stosowanie ustawy o dostępie do informacji publicznej* [w:] M. Błachucki, G. Sibiga (red.), *20 lat ustawy o dostępie do informacji publicznej – podsumowanie i perspektywy ustawowej regulacji prawa do informacji publicznej*, Warszawa 2022, s. 49; T. Aleksandrowicz, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, wyd. 4, LexisNexis 2008 (komentarz do art. 10 ustawy).

bowe (...), albowiem może informację uzyskać ustnie lub też wnioskować o jej przesłanie na poste restante czy na adres skrzynki pocztowej. Może też to uczynić drogą elektroniczną, podając adres swojej poczty e-mailowej". Oznacza to – zdaniem sądu – „że podmiotom obowiązany do udostępnienia informacji publicznej powołana ustawa nie nadała uprawnień do żądania tych danych”³⁵. Brak konieczności pełnego zidentyfikowania wnioskodawcy, który żądając informacji publicznej, nie musi wykazywać się jakimkolwiek uzasadniającym to interesem faktycznym, potwierdził również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie, podkreślając, że wniosek o udostępnienie informacji publicznej nie musi odpowiadać żadnym szczególnym wymogom formalnym. Sąd ograniczył minimalne wymogi dotyczące takiego wniosku jedynie do zawarcia w nim jasnego sformułowania, co jest przedmiotem żądania udostępnienia informacji publicznej³⁶. Taka interpretacja przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej zasługuje na aprobatę. W świetle treści przepisów art. 2 ust. 1 oraz art. 10 u.d.i.p. osoba wykonująca prawo do informacji publicznej nie musi ani tłumaczyć przyczyn złożenia wniosku, ani co do zasady ujawniać w treści wniosku żadnych danych o sobie, pozostając na etapie składania wniosku anonimową. Gdyby wolą ustawodawcy było sformalizowanie wniosku o udostępnienie informacji publicznej i wprowadzenie wymogów co do jego obowiązkowej treści, to znalazłoby to odzwierciedlenie w brzmieniu ustawy. Złożyć bowiem należy racjonalność ustawodawcy. Dokonując wykładni systemowej przepisów art. 10 u.d.i.p., wskazać należy, że do dnia 16 czerwca 2016 r. przedmiotowa ustawa zwierzała regulacje dotyczące ponownego wykorzystania informacji publicznej. Na podstawie delegacji ustawowej zawartej w ówczesnie obowiązującym art. 23g ust. 16 u.d.i.p. Minister Administracji i Cyfryzacji w drodze rozporządzenia określił wzór wniosku o ponowne wykorzystanie informacji publicznej, zgodnie z którym wnioskujący zobowiązany był wskazać we wniosku swoje imię i nazwisko (nazwę) oraz opcjonalnie również numer telefonu³⁷. Odnosząc natomiast do wniosku o udostępnienie informacji publicznej ustawodawca nie tylko nie określił minimalnej treści takiego wniosku, ale nie zawarł również upoważnienia do uregulowania tej kwestii w akcie wykonawczym. Skoro w jednym akcie normatywnym w różny sposób uregulowane zostały zasady dotyczące formalnych wymogów związanych z udostępnieniem tych dwóch rodzajów informacji, to uzasadniony jest wniosek odnośnie do celowej rezygnacji przez ustawodawcę z formalizowania procedury związanej z udostępnianiem informacji publicznej w trybie wnioskowym przewidzianym w art. 10 u.d.i.p. Za takim stanowiskiem przemawia dodatkowo fakt, że również w art. 39 ust. 3 pkt 2 aktualnie obowiązującej Ustawy o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego³⁸, przedmiotowo zbliżonej do ustawy o dostępie do informacji publicz-

³⁵ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 września 2009 r., II SAB/Wa 57/09, LEX nr 527024.

³⁶ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 26 lutego 2021 r., II SAB/Kr 15/21, LEX nr 3176759; podobnie wyrok WSA w Opolu z dnia 21 czerwca 2018 r., II SAB/Op 49/18, LEX nr 3176759.

³⁷ Rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 17 stycznia 2012 r. w sprawie wzoru wniosku o ponowne wykorzystanie informacji publicznej (Dz.U. z 2012 r. poz. 94).

³⁸ Ustawa z dnia 11 sierpnia 2021 r. o otwartych danych i ponownym wykorzystaniu informacji sektora publicznego (Dz.U. z 2021 r. poz. 1641).

nej, w sposób jednoznaczny określone zostały wymogi formalne wniosku o ponowne wykorzystanie informacji sektora publicznego poprzez wskazanie wprost, że wniosek ten powinien zawierać informacje o wnioskodawcy, w tym imię i nazwisko albo nazwę oraz adres umożliwiający dostarczenie odpowiedzi do wnioskodawcy. W analogicznym przepisie ustawy o dostępie do informacji publicznej regulującym kwestie wniosku o jej udostępnienie, jak podkreślono już wcześniej, brak jest takiej regulacji. Powyższe potwierdza zasadność tezy, że nie było zamiarem ustawodawcy wprowadzenie dodatkowych obowiązków w tym zakresie po stronie wnioskującego o udostępnienie informacji publicznej. Ustawodawca dążył do maksymalnego odformalizowania przedmiotowego wniosku, celem zagwarantowania możliwie najszerszego dostępu do informacji publicznej. Wobec powyższego każda próba wprowadzenia dodatkowych pozaustawowych wymogów w tym zakresie będzie nieuprawniona i stanowić będzie naruszenie zasady dostępności wyrażonej w art. 2 u.d.i.p.³⁹

Drugi z zasadniczych argumentów mających przemawiać za niedopuszczalnością wniosku anonimowego, zgodnie z którym wskazanie we wniosku danych identyfikujących wnioskodawcę jest konieczne z przyczyn formalnych, gdyż brak tych danych uniemożliwia przeprowadzenie postępowania o udostępnienie informacji publicznej, również nie znajduje przekonującego uzasadnienia. Stanowisko to mogłoby być zaaprobowane w przypadku, gdyby wniosek o udostępnienie informacji publicznej wszczynął postępowanie administracyjne prowadzone w trybie Kodeksu postępowania administracyjnego. Analiza ustawy o dostępie do informacji publicznej nie daje natomiast podstaw do formułowania takiego stanowiska. Brak jest bowiem w ustawie postanowień, które wprowadzałyby generalną zasadę, że w sprawach o udzielenie informacji publicznej stosuje się przepisy tego kodeksu. Jednocześnie w art. 16 ust. 1 u.d.i.p. wskazany został zamknięty katalog czynności zobowiązanego do udzielenia informacji publicznej, dla których zastrzeżona jest forma decyzji, do której stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. *Exceptiones non sunt extendae* bezpodstawne jest rozszerzanie zastosowania przepisów k.p.a. na inne czynności dokonywane w toku rozpoznawania wniosku o udzielenie dostępu do informacji publicznej. Za taką wykładnią opowiada się zasadnicza część doktryny. Również orzecznictwo sądów administracyjnych w tym zakresie jest co do zasady zbieżne i uznaje, że „wniosek o udostępnienie informacji publicznej powinien spełniać wymogi określone w art. 63 k.p.a. w sytuacji, w której występują podstawy do wydania decyzji w oparciu o art. 16 u.d.i.p. (...) Jeżeli wniosek dotyczy informacji publicznej, a brak jest ustawowych ograniczeń w jej udostępnieniu, organ jest zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej w drodze czynności materialno-technicznej. W tych sytuacjach wniosek nie musi spełniać wymogów określonych w k.p.a. Dopiero ustalenie, że istnieje podstawa do odmowy udostępnienia informacji publicznej bądź umorzenia postępowania

³⁹ Zgodnie z przywołaną zasadą prawo do informacji publicznej przysługuje każdemu, a od osoby wykonującej prawo do informacji nie wolno żądać wykazania prawnego lub faktycznego. O zasadzie dostępności zob. P. Sitniewski, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej Komentarz*, Warszawa 2011 s. 48, P. Szustakiewicz, *Zasady ustawy...*, op. cit., s. 5.

o udostępnienie informacji w przypadku określonym w art. 14 ust. 2 u.d.i.p. uzasadnia wezwanie wnioskodawcy o uzupełnienie braków formalnych wniosku, jeżeli wniosek jest obciążony brakami, o jakich stanowi k.p.a. Dopiero bowiem w takiej sytuacji – z mocy art. 16 ust. 2 u.d.i.p. – do decyzji, a w konsekwencji i postępowania poprzedzającego jej wydanie, znajdują zastosowanie przepisy k.p.a.”⁴⁰

Możliwość stosowania przepisów procedury administracyjnej jedynie do tych faz postępowania o udzielenie informacji publicznej, które związane są z wydaniem decyzji administracyjnej, z jednej strony potwierdza tezę o dopuszczalności wniosku anonimowego⁴¹, z drugiej zaś *a contrario* prowadzi do konkluzji, że w tych stanach faktycznych, w których zaistnieje potrzeba wydania wskazanych powyżej decyzji, organ dla zakończenia postępowania będzie musiał dysponować danymi wnioskodawcy⁴². Wniosek anonimowy nie będzie w takim przypadku wystarczający do merytorycznego zakończenia postępowania w sprawie udostępnienia informacji publicznej, a jego adresat uprawniony będzie do pozostawienia wniosku bez rozpoznania w sytuacji, gdy wnioskodawca na jego żądanie nie udostępni swoich danych mimo wezwania do ich przedstawienia w ramach zobowiązania do usunięcia braków formalnych zgodnie z art. 64 §2 k.p.a.

Żądający udostępnienia informacji publicznej – nie tylko z przyczyn formalnych, ale również ze względu na jego interes faktyczny w uzyskaniu objętej wnioskiem informacji – może być zmuszony do ujawnienia danych go identyfikujących. Sytuacja taka może mieć miejsce w przypadku, gdy żądane dane będą stanowiły informacje przetworzone, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 1) u.d.i.p.⁴³ W takim bowiem

⁴⁰ Wyrok NSA z dnia 16 kwietnia 2019 r., I OSK 1705/17, LEX nr 2651035; zob. także wyroki NSA: z dnia 16 marca 2021 r., III OSK 56/21, LEX nr 3161165; z dnia 26 maja 2017 r., I OSK 2534/16, LEX nr 2293861; z dnia 9 grudnia 2013 r., I OPS 7/13, ONSAiWSA 2014/3/37; z dnia 14 września 2012 r., I OSK 1013/12, LEX nr 1376075. W doktrynie i judykaturze prezentowane jest stanowisko, które w pełni zasługuje na aprobatę, że na gruncie ustawy o dostępie do informacji publicznej w przypadku postępowania wszczynanego na wniosek mamy do czynienia w istocie z dwoma postępowaniami o różnym charakterze i dwiema sprawami administracyjnymi. Pierwsze dotyczy udzielenia informacji publicznej, a więc dokonania czynności materialno-technicznej. Drugie odmowy udzielenia informacji publicznych i prowadzone jest w trybie k.p.a. (zob. M. Jaśkowska, *Rola orzecznictwa...*, *op. cit.*, s. 27).

⁴¹ Skoro złożenie wniosku nie wszczyna postępowania administracyjnego, to nie musi on spełniać wymogów art. 63 § 2 k.p.a. (w tym wskazywać wnioskodawcy), gdyż nie jest podaniem w rozumieniu tej ustawy, a obowiązek wskazania takich danych nie wynika zaś z innych obowiązujących przepisów.

⁴² Jako przypadek, w którym dane wnioskodawcy są niezbędne do zakończenia postępowania, a zobowiązany wobec ich braku uprawniony jest do odmowy udostępnienia informacji, wskazuje się także sytuację, gdy działając na podstawie art. 15 u.d.i.p., podmiot obowiązany do udostępnienia informacji żąda uiszczenia opłaty. Zgodzić jednak należy się w tym zakresie ze stanowiskiem prezentowanym w orzecznictwie, że nie istnieje możliwość uzależnienia wszczęcia postępowania w sprawie o udostępnienie informacji publicznej od uprzedniego wniesienia opłaty (zob. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 17 lutego 2015 r., I SA/GI 1151/14, LEX nr 1652445; wyrok NSA z dnia 25 października 2012 r., I OSK 2359/12, LEX nr 1269648), tym samym w sytuacji konieczności ustalenia opłaty wniosek anonimowy nie będzie stanowił przeszkody do prowadzenia postępowania w sprawie udostępnienia informacji publicznej.

⁴³ Ustawodawca nie zdefiniował pojęcia „informacja przetworzona”. Przyjmuje się, że informacja przetworzona stanowi jakościowo nową informację, która nie istnieje w przyjętej treści i postaci, chociaż jej źródłem są materiały znajdujące się w posiadaniu podmiotu zobowiązanego

przypadku uzyskanie dostępu do informacji wymaga wykazania dodatkowej przesłanki, tj. szczególnej istotności dla interesu publicznego. Brak tego interesu skutkować winien wydaniem decyzji odmawiającej udostępnienie przetworzonej informacji publicznej. Formalnie co prawda wnioskodawca nie musi wskazywać powodów, dla których spełnienie jego żądania będzie szczególnie istotne dla interesu publicznego, gdyż to podmiot zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej musi wykazać brak istnienia tej przesłanki ustawowej, a w przypadku jej braku zobowiązany jest do wydania decyzji odmownej⁴⁴. Jednak zważywszy, że zgodnie ze stanowiskiem prezentowanym w judykaturze „zasadniczo prawo do uzyskania informacji publicznej przetworzonej ma jedynie taki wnioskodawca, który jest w stanie wykazać w chwili składania wniosku swoje indywidualne, realne i konkretne możliwości wykorzystania dla dobra ogółu informacji publicznej, której przygotowania się domaga, tj. uczynienia z niej użytku dla dobra ogółu w taki sposób, który nie jest dostępny dla każdego posiadacza informacji publicznej”⁴⁵, trudno sobie wyobrazić, aby przesłanka ta mogła zostać wykazana bez ujawnienia danych wnioskującego o udostępnienie informacji przetworzonej. Pomimo że formalnie wniosek anonimowy mógłby stanowić podstawę do udostępnienia również informacji przetworzonej, to jednak z uwagi na opisane kwestie praktyki stosowania ustawy istnieją uzasadnione podstawy do sformułowania stanowiska, iż wniosek anonimowy nie będzie skutkował udostępnieniem tego rodzaju informacji publicznej.

Przeprowadzone rozważania, a w szczególności analiza orzecznictwa, pozwalają na sformułowanie wniosku, że w dużej mierze to praktyka stosowania ustawy, a nie jej literalne brzmienie kształtuje zakres wykonywania prawa podmiotowego dostępu do informacji publicznej w kontekście wniosku anonimowego. Ustawodawca przyznał to prawo każdemu, nie ograniczając formalnie jego beneficjentów w możliwości zachowania anonimowości. Prawo do nieujawniania swoich danych przez wnioskujących o udostępnienie informacji publicznej może mieć dla nich szczególnie istotne znaczenie i stanowić gwarancję poczucia bezpieczeństwa, a obowiązek przekazania informacji w tym zakresie może być dla nich istotną barierą w korzystaniu z tego prawa podmiotowego. Problem ten wydaje się być niezauważany zarówno przez przedstawicieli doktryny, jak i judykatury. W świetle powyższego pojawia się pytanie o dopuszczalne granice ingerencji w zakres prawa podmiotowego w procesie jego stosowania. Charakter tego prawa, jak również jego konstytucyjne umocowanie wskazują, że jakakolwiek w nie ingerencja może mieć miejsce jedynie wyjątkowo i musi mieć umocowanie w regulacjach rangi ustawowej. Zważywszy na to, że ustawodawca nie dopuścił wprost możliwości uzależnienia udostępnienia informacji publicznej od przekazania danych identyfikujących wnio-

(tak P. Szustakiewicz, Ł. Nosarzewski, *Wpływ orzecznictwa...*, op. cit., s. 51), dodatkowo wskazuje się również, że stanowi ona informację opracowaną przez podmiot zobowiązany przy użyciu dodatkowych sił i środków w związku z żądaniem wnioskodawcy i na podstawie kryteriów przez niego wskazanych (zob. wyrok NSA z dnia 6 lutego 2015 r., I OŚK 583/14, LEX nr 1991837).

⁴⁴ Zob. wyrok WSA z dnia 17 maja 2005 r., II SA/Wa 481/05, LEX nr 707781.

⁴⁵ Wyrok TK z dnia 18 grudnia 2018 r., SK 27/14, LEX nr 2592889.

skodawcę, praktyka w tym zakresie nie znajduje umocowania i stanowi przejaw naruszania tego powszechnego prawa podmiotowego.

Nie wydaje się jednak, aby wobec rozbieżnych stanowisk co do konieczności identyfikacji wnioskodawcy występującego z żądaniem udostępnienia informacji publicznej, zarówno pośród przedstawicieli nauki, jak i judykatury, praktyka stosowania prawa w tym zakresie ulegała zasadniczej zmianie bez stosownej ingerencji ustawodawcy. Rozwiązanie istniejącego sporu odnośnie do dopuszczalności wniosku anonimowego wymaga zmiany ustawy, która powinna dookreślić zakres podmiotów uprawnionych, w szczególności poprzez doprecyzowanie użytego w art. 2 ust. 1 u.d.i.p. pojęcia „każdemu”, jak i wskazanie minimalnej treści wniosku o udostępnienie informacji publicznej. Od decyzji ustawodawcy będzie zależało, do którego z poglądów się przychyli – czy kierując się prymatem zasady jawności, zgodzi się na potwierdzenie pełnej powszechności tego prawa podmiotowego, czego efektem byłoby usankcjonowanie dopuszczalności wniosków anonimowych, czy też opowie się za wyłączeniem z katalogu podmiotów uprawnionych pewnej kategorii osób lub podmiotów, co będzie skutkować koniecznością każdorazowej identyfikacji występujących z żądaniem udostępnienia informacji publicznej. Każde z tych rozwiązań jest możliwe i mieści się w granicach upoważnienia ustawodawcy wynikającego z art. 61 ust. 4 Konstytucji RP.

Rozważając *de lege ferenda* potrzebę zmian ustawy o dostępie do informacji publicznej w zakresie podmiotów uprawnionych, warto również podjąć dyskusję, na ile aktualna sytuacja geopolityczna i zwiększone ryzyko podejmowania przez nieprzyjazne państwa lub organizacje działań mających na celu pozyskanie informacji dotyczących wszelkich aspektów funkcjonowania państwa polskiego, w tym tych szczególnie istotnych z punktu widzenia jego bezpieczeństwa, uzasadnia ograniczenie powszechnej dostępności do informacji publicznej poprzez wyłączenie z katalogu podmiotów uprawnionych pewnych kategorii osób, np. obywatele państw obcych. Taka zmiana w zakresie treści prawa dostępu do informacji musiałaby jednocześnie być skorelowana z wprowadzeniem instrumentów wymuszających identyfikację podmiotów występujących z wnioskami o udostępnienie informacji publicznej. Automatycznym następstwem powyższego byłoby wykluczenie wniosku anonimowego jako podstawy udostępnienia informacji publicznej. Ocena dopuszczalności wprowadzenia takiego ograniczenia powinna być dokonana z uwzględnieniem art. 31 ust. 3 Konstytucji RP i wynikającej z niego zasady proporcjonalności⁴⁶. Przepis ten powinien być stosowany łącznie ze szczególnymi

⁴⁶ „Zasada proporcjonalności jest efektywnym i racjonalnym środkiem wyznaczania konstytucyjnych granic ingerencji w konstytucyjne wolności lub prawa. (...) Zasada ta pozwala ustalić, w jakim stopniu można ograniczyć dane prawa konstytucyjne ze względu na konieczność realizacji innego prawa lub konieczność realizacji zasady o charakterze przedmiotowym. Zasada ta składa się z trzech zasad szczegółowych, które tworzą tzw. test proporcjonalności. Pierwszą z nich jest zasada konieczności, w myśl której ograniczenie praw konstytucyjnych jest dopuszczalne tylko przy użyciu środków prawnych, za pomocą których można zrealizować cel usprawiedliwiający ograniczenie. (...) Drugą z nich jest zasada najłagodniejszego środka, zwana też zasadą przydatności, która zakłada, że jeśli istnieje kilka możliwych sposobów ograniczenia danego prawa konstytucyjnego ze względu na konstytucyjnie usprawiedliwiony cel, należy wybrać środek jak najmniej uciążliwy. (...) Trzecim elementem zasady proporcjonalności jest

klauzulami ograniczającymi wynikającymi z art. 61 ust. 3 Konstytucji RP oraz z art. 5 ust. 2 u.d.i.p.⁴⁷ Każdy z tych przepisów wskazuje na bezpieczeństwo państwa jako przesłankę uzasadniającą ustawowe ograniczenie prawa podmiotowego.

Dokonując oceny wprowadzenia tego rodzaju ograniczeń z punktu widzenia zasady proporcjonalności, wskazać należy, że ustawowe wyłączenie wskazanej kategorii osób nie doprowadzi do zmniejszenia ryzyka mającego usprawiedliwiać przedmiotowe ograniczenie, tj. do wyłączenia możliwości uzyskania informacji publicznych przez wroga państwa trzecie. Nie można bowiem wykluczyć, że w takim przypadku państwa te uzyskiwałyby przedmiotowe informacje za pośrednictwem podmiotów uprawnionych. Niezależnie od powyższego takie ograniczenie mogłoby wpływać nie tylko na sytuację prawną obywateli państw wrogich działających w interesie tychże państw, ale mogłoby również bez wystarczającego uzasadnienia ingerować w prawo tych ich obywateli, którzy zlokalizowali swoje centrum życiowe na terenie Polski. Rozważane podmiotowe ograniczenie dostępu do informacji nie zapewniłoby osiągnięcia złożonego celu. Brak jest zatem przesłanek do dalej idącego ograniczenia prawa dostępu do informacji niż wynikające z ustawy, w tym do wyegzekwowania danych personalnych od występującego z żądaniem udostępnienia informacji. Skuteczną alternatywą dla uzyskania wskazanego wyżej celu jest wykorzystywanie przedmiotowych ograniczeń w dostępie do informacji publicznej, w tym w szczególności przewidzianych w ustawie o ochronie informacji niejawnych⁴⁸.

ZAKOŃCZENIE

W podsumowaniu przeprowadzonych rozważań stwierdzić należy, że w aktualnym stanie prawnym brak jest uzasadnionych podstaw do żądania od wnioskującego o udostępnienie informacji publicznej szczegółowych danych pozwalających na jego identyfikację. Prawo dostępu do informacji publicznej zostało bowiem ukształtowane jako powszechne prawo podmiotowe, a celem ustawodawcy było zagwarantowanie możliwie najszerzego dostępu do informacji publicznej. Analiza przepisów ustawy wykazuje, że ustawodawca przyznał to prawo każdemu, nie wprowadzając jednocześnie szczególnych wymogów formalizujących procedurę udostępnienia wnioskującemu żądanych przez niego informacji publicznych. Powyższe potwierdza zasadność tezy, że nie było zamiarem ustawodawcy wprowadzenie dodatkowych obowiązków w tym zakresie po stronie wnioskującego o udostępnienie informacji publicznej. Gdyby bowiem wola ustawodawcy było sformalizowanie wniosku o udostępnienie informacji publicznej i wprowadzenie wymogów co do jego obowiązkowej treści, to znalazłoby to odzwierciedlenie

zasada proporcjonalności *sensu stricto*. Polega ona na wważeniu dwóch lub więcej kolidujących ze sobą zasad i wskazaniu, która z nich w danych okolicznościach faktycznych i prawnych ma pierwszeństwo” – tak P. Tuleja, *Komentarz do art. 31 Konstytucji RP* [w:] P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 2, LEX/el. 2021.

⁴⁷ Zob. wyrok TK z dnia 15 października 2009 r., K/26/08, LEX nr 520447.

⁴⁸ Ustawa z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 747).

w brzmieniu ustawy. Tymczasem w ustawie o dostępie do informacji publicznej brak jest takich regulacji. W świetle treści przepisu art. 2 ust. 1 u.d.i.p. osoba wykonująca prawo do informacji publicznej nie musi ani tłumaczyć przyczyn złożenia wniosku, ani co do zasady ujawniać w treści wniosku żadnych danych o sobie, pozostając na etapie składania wniosku anonimową. Przeprowadzona analiza potwierdza przyjętą hipotezę co do dopuszczalności wniosku anonimowego jako podstawy udostępnienia informacji publicznej. Pozwala jednocześnie sformułować stanowisko, że ograniczenie tej zasady może wyjątkowo mieć miejsce w przypadku udostępnienia informacji przetworzonych oraz że ustalenia w zakresie identyfikacji wnioskodawcy będą miały znaczenie również w sytuacji zaistnienia przesłanek do umorzenia postępowania lub odmowy udostępnienia informacji, a w związku z tym zaistnienia konieczności wydania decyzji administracyjnej, której elementem koniecznym jest określenie jej adresata.

Pomimo – wydawałoby się – jednoznacznych regulacji ustawowych, w doktrynie i judykaturze istnieje spór odnośnie do dopuszczalności wniosku anonimowego. Praktyka stosowania przepisów ustawy w tym zakresie wskazuje na coraz powszechniejsze limitowanie prawa dostępu do informacji publicznej poprzez pozostawianie bez rozpoznania wniosków niezawierających danych identyfikujących ich autorów. Stanowi to niewątpliwie nieuprawnione ograniczenie tego prawa podmiotowego i nie może być oceniane pozytywnie. *De lege ferenda* należy opowiedzieć się za wprowadzeniem takich zmian ustawy o dostępie do informacji publicznej, które wprost usankcjonują dopuszczalność wniosku anonimowego. Takie rozwiązanie uchroni podmioty uprawnione przed naruszeniem ich prawa do informacji w wyniku arbitralnych decyzji zobowiązanych, gwarantując tym samym równe traktowanie uprawnionych w zakresie korzystania z prawa dostępu do informacji publicznej.

BIBLIOGRAFIA

- Aleksandrowicz T., *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, wyd. 4, LexisNexis 2008.
- Bar M., *O dostępie do informacji publicznej raz jeszcze – artykuł polemiczny*, „Radca Prawny” 2005, nr 1.
- Bernaczyk M., *Obowiązek bezwnioskowego udostępniania informacji publicznej*, Warszawa 2008.
- Czerw J., *Dostęp do informacji publicznej w Polsce*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2013, nr 11.
- Florczak-Wator M., *Komentarz do art. 61 Konstytucji RP* [w:] P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 2, LEX/el. 2021.
- Górzńska T., *Zasada jawności w administracji*, „Państwo i Prawo” 1988, z. 6.
- Jabłoński M., *Jawność działania władz publicznych jako dobro wspólne*, RPEiS 2018, nr 1, Legalis.
- Jakimowicz W., *Granice prawa dostępu do informacji publicznej w świetle konstytucji* [w:] M. Bła-chucki, G. Sibiga (red.), *20 lat ustawy o dostępie do informacji publicznej – podsumowanie i perspektywy ustawowej regulacji prawa do informacji publicznej*, Warszawa 2022.
- Jaśkowska M., *Dostęp do informacji publicznej w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Toruń 2002.

- Jaśkowska M., *Rola orzecznictwa sądowoadministracyjnego w kształtowaniu prawa do informacji publicznej* [w:] M. Błachucki, G. Sibiga (red.), *20 lat ustawy o dostępie do informacji publicznej – podsumowanie i perspektywy ustawowej regulacji prawa do informacji publicznej*, Warszawa 2022.
- Kamińska I., Rozbicka-Ostrowska M., *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, wyd. 3, Warszawa 2016.
- Kędzierska K. [w:] A. Gałach, K. Kędzierska, A. Lipiński, B. Opaliński, B. Pietrzak, Szustakiewicz P., Zołotar-Wiśniewska A., *Dostęp do informacji publicznej a prawo do prywatności*, Warszawa 2015.
- Opaliński B., *Dostęp do informacji publicznej jako emanacja zasady jawności życia publicznego*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2019, nr 7–8.
- Sakowska-Baryła M., *Ochrona danych osobowych a dostęp do informacji publicznej i ponowne wykorzystanie informacji sektora publicznego. Próba zdefiniowania relacji w polskim porządku prawnym*, Warszawa 2022.
- Sitniewski P., *Ustawa o dostępie do informacji publicznej Komentarz*, Warszawa 2011.
- Sokolewicz W., *Komentarz do art. 61 Konstytucji RP* [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 4, Warszawa 2005.
- Szustakiewicz P. [w:] M. Bidziński, M. Chmaj, P. Szustakiewicz, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2018.
- Szustakiewicz P., *Ustawa o dostępie do informacji publicznej w pracy radcy prawnego*, „Radca Prawny” 2004, nr 5.
- Szustakiewicz P., *Zasady ustawy o dostępie do informacji publicznej*, „Jurysta. Magazyn Prawniczy” 2002, nr 1.
- Szustakiewicz P., *Dostęp do informacji na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej* [w:] T. Gardocka (red.), *Obywatelskie prawo do informacji*, Warszawa 2008.
- Szustakiewicz P., *Praktyka udostępnienia informacji przez sądy na podstawie ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 2017, nr 4.
- Szustakiewicz P., Nosarzewski Ł., *Wpływ orzecznictwa sądów administracyjnych na stosowanie ustawy o dostępie do informacji publicznej* [w:] M. Błachucki, G. Sibiga (red.), *20 lat ustawy o dostępie do informacji publicznej – podsumowanie i perspektywy ustawowej regulacji prawa do informacji publicznej*, Warszawa 2022.
- Piskorz-Ryń A., *Dostęp do informacji publicznej – zasady konstrukcyjne ustawy*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2002, nr 4.
- Tomaszewska K., *Dostęp do informacji publicznej jako kategoria ochrony interesu prawnego jednostki w regulacjach prawa administracyjnego*, Warszawa 2015.
- Tuleja P., *Komentarz do art. 31 Konstytucji RP* [w:] P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 2, LEX/el. 2021.

WNIOSEK ANONIMOWY JAKO PODSTAWA UDOSTĘPNIENIA INFORMACJI PUBLICZNEJ

Streszczenie

Przedmiotem opracowania jest zagadnienie minimalnych wymogów formalnych wniosku o udostępnienie informacji publicznej w aspekcie konieczności wskazania przez podmiot występujący z żądaniem udostępnienia tych informacji danych niezbędnych do dokonania jego identyfikacji. Zgodnie z art. 2 ust. 1 u.d.i.p. prawo dostępu do informacji publicznej przysługuje „każdemu”. Celem opracowania jest odpowiedź na pytanie, czy wobec takiej regulacji ustawowej istnieją podstawy do żądania od wnioskodawców udzielania dodatkowych informacji ich identyfikujących, czy też wniosek niezawierający jakichkolwiek danych w tym zakresie, czyli wniosek anonimowy, może stanowić wystarczającą podstawę do udzielenia informacji publicznej. Formułując hipotezę, że wniosek anonimowy stanowi co do zasady podstawę udostępnienia informacji publicznej, w opracowaniu analizie poddano kwestię, czy wniosek taki może pozostać anonimowy w całym procesie udzielania informacji publicznej. Przeprowadzone rozważania potwierdziły przyjętą hipotezę co do dopuszczalności wniosku anonimowego i jednocześnie pozwoliły sformułować stanowisko, że ograniczenie tej zasady może wyjątkowo mieć miejsce w przypadku udostępnienia informacji przetworzonych oraz że ustalenia w zakresie identyfikacji wnioskodawcy będą miały znaczenie również w sytuacji zaistnienia przesłanek do umorzenia postępowania lub odmowy udostępnienia informacji w całości lub w części, a w związku z tym zaistnienia konieczności wydania decyzji administracyjnej, której elementem koniecznym jest określenie jej adresata.

Słowa kluczowe: dostęp do informacji publicznej, publiczne prawo podmiotowe, podmiot uprawniony, minimalne wymogi formalne wniosku, wniosek anonimowy

ANONYMOUS REQUEST AS BASIS FOR RELEASING PUBLIC INFORMATION

Abstract

The subject-matter of the paper concerns the minimum formal requirements for a request for releasing public information in terms of the need for the applicant to provide data necessary to identify it. Pursuant to Article 2(1) of the Polish Public Information Access Act, “everyone” is granted the right to access public information. The aim of this paper is to provide an answer to the question whether, in view of such statutory regulation, there are grounds to require applicants to provide additional information that identifies them or whether a request that does not contain any data in this respect, i.e. an anonymous request, can constitute a sufficient basis for releasing public information. With a hypothesis that an anonymous request is, in principle, the basis for releasing public information, the paper addresses the question whether such request can remain anonymous throughout the public information release process. The analysis conducted confirmed the hypothesis adopted as to the admissibility of the anonymous request and, at the same time, permitted formulating an opinion that this principle may be restricted in exceptional instances in the event of releasing processed information. Furthermore, the identification of the applicant will also be relevant if there are grounds for discontinuing the

proceedings or refusing to release the information in whole or in part and if it is necessary as a result to issue an administrative decision where identifying the addressee is an indispensable element.

Keywords: access to public information, public subjective right, eligible entity, minimum formal requirements of a request, anonymous request

ZAKAZ UDOSTĘPNIANIA NIENAGRODZONYCH PRAC KONKURSOWYCH ORAZ OPRACOWAŃ STUDIALNYCH – *STAN DE LEGE LATA* ORAZ POSTULATY *DE LEGE FERENDA*

EWELINA GAWDZIK*

WSTĘP

Przedmiotowe zagadnienie stało się aktualne w związku z wejściem w życie z dniem 1 stycznia 2021 r. nowej regulacji prawnej dotyczącej zakazu udostępniania przez zamawiających przeprowadzających konkurs¹ nienagrodzonych prac konkursowych oraz opracowań studialnych².

Regulacja zawarta w art. 358 ust. 4 PzpU:

- 1) jest sprzeczna z zasadami prawa zamówień publicznych, tj. zasadą jawności oraz zasadą równego traktowania wykonawców;
- 2) jest nadmierna w stosunku do zamierzonych przez ustawodawcę celów, tj. ochrony interesów autorów prac konkursowych przed nieuprawnionym naruszeniem ich praw;
- 3) uniemożliwia uczestnikom konkursu realizację prawa do sądu.

W obliczu stwierdzonej dysfunkcji przyjętej regulacji prawnej rozpoznano problem, którego rozwiązaniem może być zmiana ustawodawstwa. Niniejsze opracowanie zawiera zatem propozycję nowych regulacji, które mogłyby zastąpić dotychczasowe przepisy w tym zakresie.

Zakaz udostępniania nienagrodzonych prac konkursowych oraz opracowań studialnych jest zagadnieniem nowym i ciekawym, bowiem brak było tożsamy

* uczestniczka seminarium doktoranckiego nauk prawnych Wydziału Prawa i Administracji Uczelni Łazarskiego, e-mail: e.gawdzik@tlen.pl, ORCID: 0009-0005-4822-8586

¹ Konkurs jako jeden ze szczególnych instrumentów i procedur w zakresie zamówień klasycznych uregulowany został w art. 325–358 ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1710), dalej: p.z.p.

² Zob. art. 358 ust. 4 PzpU, który stanowi, że prace konkursowe, które nie zostały nagrodzone, oraz opracowania studialne nie podlegają udostępnieniu.

lub podobnych regulacji w poprzednio obowiązującej ustawie – Prawo zamówień publicznych³, zaś nowa regulacja nie była przedmiotem pogłębionej analizy w dostępnych na rynku monografiach, komentarzach, czy innych publikacjach naukowych.

ZAKAZ UDOSTĘPNIANIA NIENAGRODZONYCH PRAC KONKURSOWYCH I OPRACOWAŃ STUDIALNYCH – STAN *DE LEGE LATA*

1. KONKURS ORAZ ZASADY UDOSTĘPNIANIA DOKUMENTACJI KONKURSOWEJ

Konkurs stanowi przyrzeczenie publiczne, w którym zamawiający przez publiczne ogłoszenie przyrzeka nagrodę za wykonanie i przeniesienie prawa do pracy konkursowej wybranej przez sąd konkursowy⁴. Definicja ustawowa konkursu odwołuje się więc do regulacji z zakresu prawa cywilnego⁵. Konkurs nie jest jednym z trybów udzielania zamówień wskazanych w PzpU, lecz szczególną procedurą w zakresie zamówień publicznych. W przepisach PzpU przewidziano okoliczności, w których przeprowadzenie konkursu przez zamawiającego jest obligatoryjne, tj. gdy zamawiający zamierza udzielić zamówienia na usługi projektowania architektonicznego lub projektowania architektoniczno-budowlanego⁶, z uwzględnieniem włączeń wskazanych w dalszych ustępach tej regulacji⁷. W ustawie wskazano również przykładowy katalog okoliczności, w których zamawiający może (ale nie jest zobowiązany) zorganizować konkurs⁸.

Zasady postępowania przez zamawiającego z dokumentacją konkursową zostały jednoznacznie i zrozumiale opisane w PzpU⁹. Na szczególną uwagę zasługuje regulacja przewidująca całkowity zakaz udostępniania nienagrodzonych prac konkursowych oraz opracowań studialnych¹⁰. Zauważyć należy, że ustawodawca w odrębnym przepisie przewidział, że zamawiający udostępni wyłącznie nagrodzone prace konkursowe oraz opracowania studialne, na podstawie których wykonano te prace, od chwili przekazania zawiadomienia, o którym mowa

³ Zob. ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1843 ze zm.), dalej: PzpU 2004.

⁴ Zob. art. 7 ust. 8 PzpU.

⁵ Zob. art. 919–921 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1360), dalej: k.c., regulujące przyrzeczenie publiczne.

⁶ Zob. art. 325 ust. 2 PzpU.

⁷ Zob. art. 325 ust. 3 PzpU, który zawiera enumeratywnie wskazane okoliczności wyłączające obligatoryjność przeprowadzenia konkursu, m.in. gdy wartość zamówienia jest mniejsza niż progi unijne, czy też w stosunku do zamówień, których przedmiotem jest obiekt liniowy.

⁸ Zob. art. 325 ust. 1 Pzp, który stanowi, że zamawiający może zorganizować konkurs w celu wyboru pracy konkursowej o charakterze twórczym, dotyczącej w szczególności planowania przestrzennego, projektowania urbanistycznego, projektowania architektonicznego, projektowania architektoniczno-budowlanego, przetwarzania danych, projektowania z zakresu informatyki oraz zamierzenia innowacyjnego.

⁹ Zob. art. 358 ust. 1–3 PzpU.

¹⁰ Zob. art. 358 ust. 4 PzpU.

w art. 354 PzpU¹¹, zaś sposób udostępnienia nagrodzonych prac konkursowych i opracowań studialnych zamawiający określa z uwzględnieniem przepisów dotyczących ochrony praw autorskich^{12, 13}. Tym samym uznać należy, że przytoczone przepisy łącznie tworzą schemat postępowania zamawiającego ze złożonymi w konkursie pracami oraz opracowaniami studialnymi, na podstawie których wykonano te prace. Konstrukcja zaproponowana przez ustawodawcę oparta jest na dwóch filarach – z jednej strony na zasadzie obligatoryjnego udostępniania nagrodzonych prac konkursowych i opracowań studialnych, na podstawie których wykonano te prace (wynika to ze zwrotu, którym posłużył się ustawodawca, tj. „zamawiający udostępnia”), oraz z drugiej strony – całkowitego zakazu udostępniania nienagrodzonych prac konkursowych oraz opracowań studialnych poprzedzających te prace.

Jak wskazuje Urząd Zamówień Publicznych (UZP), stanowiąca *novum* w PzpU reguła nieudostępniania prac konkursowych oraz opracowań studialnych wynika z potrzeby zabezpieczenia praw autorskich autorów prac konkursowych i ma na celu zapobieżenie bezprawnemu kopiowaniu tych prac przez inne osoby¹⁴. Urząd Zamówień Publicznych prezentuje pogląd, zgodnie z którym prace konkursowe mają charakter twórczy i zawierają autorskie rozwiązania, a nieograniczony dostęp przez inne osoby do prac nienagrodzonych jest problematyczny i niewskazany¹⁵. Z powyższego można wywieść, że w odróżnieniu od uczestników konkursu, których prace konkursowe uzyskały nagrodę, autorzy nienagrodzonych prac konkursowych nie mają interesu w ujawnianiu swoich prac (nie otrzymują za to żadnej gratyfikacji) i zostają one niejako tajemnicą członków sądu konkursowego i samych autorów. Przepis ten – jak wyraźnie akcentuje UZP – stanowi wyjątek od generalnej zasady jawności w zamówieniach publicznych¹⁶.

¹¹ Zob. art. 354 PzpU, który dotyczy zawiadomienia uczestników konkursu o jego wynikach.

¹² Zob. art. 328 ust. 3 PzpU.

¹³ Poglądy w doktrynie i literaturze przedmiotu na temat sposobu i zasad udostępnienia nagrodzonych prac konkursowych są podzielone. W. Dzierżanowski opowiada się za pełnym dostępem do nagrodzonej pracy konkursowej oraz opracowania studialnego dla uczestników konkursu z uwagi na możliwość skorzystania ze środków ochrony prawnej oraz ustaleniem odpowiednich zasad udostępniania prac nagrodzonych pozostałym osobom, które to zasady gwarantowałyby ochronę praw autorskich autorom tych prac – tak W. Dzierżanowski [w:] W. Dzierżanowski, Ł. Jaźwiński, J. Jerzykowski, M. Kittel, M. Stachowiak, *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, Warszawa 2021, komentarz do art. 328, s. 804. Pogląd ten podziela również autorka niniejszego opracowania. Tymczasem Urząd Zamówień Publicznych (dalej: UZP) stoi na stanowisku, że nawet w przypadku nagrodzonych prac konkursowych zamawiający powinien dokonać wyboru właściwego sposobu udostępnienia prac, dostosowanego do charakteru danej pracy i obowiązujących przepisów – zob. H. Nowak, M. Winiarz (red.), *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, Urząd Zamówień Publicznych, Warszawa 2021, komentarz do art. 328, s. 912.

¹⁴ Zob. H. Nowak, M. Winiarz (red.), *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, Urząd Zamówień Publicznych, Warszawa 2021, komentarz do art. 358, s. 945.

¹⁵ *Ibidem*, komentarz do art. 328, s. 911.

¹⁶ *Ibidem*, komentarz do art. 358, s. 945.

2. ZASADA JAWNOŚCI

Konstytucja RP stanowi, że 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. Prawo do uzyskiwania informacji obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu. Ograniczenie praw, o których mowa powyżej, może nastąpić wyłącznie ze względu na określoną w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa, zaś tryb udzielania informacji, o których mowa powyżej, określają ustawy¹⁷. Podstawowym aktem prawnym zawierającym przepisy regulujące dostęp do informacji publicznej jest ustawa o dostępie do informacji publicznej¹⁸. Relacja między UODDIP a PzpU została rozstrzygnięta w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, który prezentuje pogląd, że PzpU nie stanowi *lex specialis* w stosunku do UODDIP, ponieważ PzpU nie określa odrębnej procedury udostępniania informacji publicznej zawartej w dokumentacji postępowania zamówieniowego. Relacja *lex specialis* – *lex generalia* jest relacją zasada – wyjątek, tzn. dotyczy sytuacji, gdy przepis szczególny zawiera regulację odmienną dla określonych okoliczności niż reguły ogólne¹⁹. W jednym z wyroków²⁰ NSA stwierdził, że PzpU nie reguluje dostępu do informacji publicznej w sposób odmienny od UODDIP, ponieważ jest aktem prawnym regulującym zasady wydatkowania środków publicznych oraz nie zawiera odrębnej procedury udostępniania informacji publicznej. Sąd ten stanął na stanowisku, że do spraw wszczętych w trybie UODDIP podmiot zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej stosuje przepisy tej ustawy przy uwzględnieniu szczególnych unormowań ustawy – Prawo zamówień publicznych²¹. Jedną z zasad prawa zamówień publicznych przewidzianą w PzpU jest zasada jawności²². Zasada jawności prowadzonego postępowania oraz umów w sprawie zamówień publicznych pełni funkcję gwarancyjną w stosunku do innych ustrojowych zasad zamówień publicznych, takich jak zasada przejrzystości, konkurencyjności i równego traktowania wykonawców²³. Jednakże zasada ta nie ma charakteru absolutnego²⁴ oraz doznaje ona ograniczeń na gruncie PzpU. W przypadku konkursu ustawodawca

¹⁷ Zob. art. 61 ust. 1–4 Konstytucji RP.

¹⁸ Zob. ustawa z dnia 6 września 2001 r. (tj. Dz.U. z 2022 r. poz. 902), dalej: UODDIP.

¹⁹ Zob. wyrok NSA z dnia 23 października 2018 r., I OSK 2081/18.

²⁰ *Ibidem*.

²¹ Zob. wyrok NSA z dnia 23 października 2018 r., I OSK 2081/18, a także wyrok NSA z dnia 27 marca 2012 r., I OSK 155/12 oraz wyrok NSA z dnia 14 grudnia 2012 r., I OSK 2208/12.

²² Zob. art. 18 PzpU.

²³ Zob. M. Stachowiak [w:] W. Dzierżanowski, Ł. Jaźwiński, J. Jerzykowski, M. Kittel, M. Stachowiak, *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, Warszawa 2021, komentarz do art. 18, s. 162.

²⁴ Zob. art. 18 ust. 2 PzpU.

przewidział „odpowiednie” stosowanie przepisów dotyczących zasad zamówień publicznych, w tym zasady jawności²⁵. Jak wyżej wspomniano, nowa reguła nieudostępniania przez zamawiającego nienagrodzonych prac konkursowych oraz opracowań studialnych stanowi wyjątek od generalnej zasady jawności zawartej w PzpU. Nie sposób również pominąć faktu, że poprzednio obowiązujące przepisy z zakresu zamówień publicznych nie przewidywały regulacji w tym zakresie²⁶. W tym miejscu należy zadać pytanie o zasadność i adekwatność działań ustawodawcy ustanawiającego całkowity zakaz udostępniania nienagrodzonych prac konkursowych i opracowań studialnych, z uwagi na ochronę praw autorskich twórców – uczestników konkursu, w kontekście generalnej zasady jawności przewidzianej we wskazanych regulacjach. Zauważyć należy, że w przypadku ustawowych trybów udzielenia zamówienia, gdzie jako przedmiotowy środek dowodowy²⁷ wykonawca składa np. koncepcję, która posiada charakter twórczy i podlega ocenie w ramach kryteriów oceny ofert (kryteria jakościowe²⁸), ustawodawca nie przewidział wyłączenia jawności takich prac. Wydaje się zatem, że działanie prawodawcy w tym zakresie było nadmierne w stosunku do założonego celu, co zostanie wykazane w dalszej części opracowania.

3. ZASADA PROPORCJONALNOŚCI W STANOWIENIU PRAWA

Z koncepcji państwa prawnego wynika zasada proporcjonalności w stanowieniu prawa²⁹, zgodnie z którą ustawodawca zobowiązany jest stosować środki adekwatne do założonych celów, pozwalająca na cenę legalności, ale też i konstytucyjności działań organów władzy publicznej³⁰. Konstytucja RP przewiduje zasadę proporcjonalności w stanowieniu prawa w ujęciu wertykalnym³¹ oraz w ujęciu horyzontalnym³². Trybunał Konstytucyjny w jednym z wyroków zauważył, że „z zasady tej [zasady proporcjonalności – przyp. aut.] wypływają trzy powiązane między sobą obowiązki prawodawcy: 1) przyjmowanie danej regulacji tylko wówczas, gdy jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest związana,

²⁵ Zob. art. 325 ust. 4 PzpU, który stanowi, że do konkursu przepisy działu I rozdziału 2 PzpU (Zasady udzielenia zamówień) stosuje się odpowiednio, z tym że przepisu art. 17 (zasada efektywności, bezstronności i obiektywizmu) nie stosuje się.

²⁶ Tj. ustawa PzpU 2004.

²⁷ Zob. art. 7 ust. 20 PzpU, który stanowi, że przez przedmiotowe środki dowodowe należy rozumieć środki służące potwierdzeniu zgodności oferowanych dostaw, usług lub robót budowlanych z wymaganiami, cechami lub kryteriami określonymi w opisie przedmiotu zamówienia lub opisie kryteriów oceny ofert, lub wymaganiami związanymi z realizacją zamówienia.

²⁸ Zob. art. 242 PzpU.

²⁹ Zob. wyrok TK z dnia 31 stycznia 1996 r., K 9/95.

³⁰ Zob. Ł. Folak, *Zasada proporcjonalności w tworzeniu prawa administracyjnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2017, z. 4 (LXXIX).

³¹ Zob. art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, który stanowi, że ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko 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.

³² Zob. art. 2 Konstytucji RP, który stanowi, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.

2) nakaz kształtowania danej regulacji w sposób zapewniający osiągnięcie zamierzonych skutków (celów), 3) warunek zachowania proporcji między efektami wprowadzonej regulacji a ciężarami, względnie niedogodnościami wynikającymi z niej dla obywateli. Zasada ta szczególnie nacisk kładzie na adekwatność celu i środka użytego do jego osiągnięcia”³³. Dokonując analizy zasadności wprowadzenia przez ustawodawcę do PzpU regulacji zakazującej udostępniania nienagrodzonych prac konkursowych i opracowań studialnych, stwierdzić należy, że takie działanie prawodawcy było nadmierne w kontekście zasady proporcjonalności w stanowieniu prawa. Ponad wszelką wątpliwość prawa autorskie twórców – uczestników konkursu – zasługują na ochronę i w nawiązaniu do przytoczonego już wcześniej stanowiska UZP to zamawiający jako organizator konkursu powinien dołożyć wszelkich starań, aby zapobiec bezprawnemu udostępnianiu czy kopiowaniu tych prac przez inne osoby. Zauważyć bowiem należy, że autor – uczestnik konkursu, zgłaszając wolę uczestnictwa w danym konkursie, powinien liczyć się z tym, że złożona przez niego praca podlegać będzie ocenie zarówno sądu konkursowego, jak i pozostałych uczestników konkursu z uwagi na fakt potencjalnego skorzystania ze środków ochrony prawnej przez konkurentów, bowiem sprzyja to przejrzystości działań zamawiającego i minimalizuje ryzyko występowania naruszeń PzpU.

4. PRAWO DO SĄDU ORAZ ZASADA RÓWNEGO TRAKTOWANIA WYKONAWCÓW

Konstytucja RP przewiduje, że każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd³⁴. Ponadto stanowi ona, że ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw³⁵. Ustawa – Prawo zamówień publicznych również zawiera regulacje dotyczące środków ochrony prawnej umieszczone w dziale IX tej ustawy³⁶. Ustawodawca przewidział możliwość skorzystania ze środków ochrony prawnej przez uczestnika konkursu, co zostało *express verbis* wskazane w PzpU, tj. „że środki ochrony prawnej (...) przysługują wykonawcy, uczestnikowi konkursu oraz innemu podmiotowi, jeżeli ma lub miał interes w uzyskaniu zamówienia lub nagrody w konkursie oraz poniósł lub może ponieść szkodę w wyniku naruszenia przez zamawiającego przepisów ustawy”³⁷. Uprawnienie to w przypadku konkursu ma jednak charakter iluzoryczny, bowiem zakaz udostępnienia nienagrodzonych prac konkursowych oraz opracowań studialnych implikuje *de facto* niemożność skorzystania ze środków ochrony prawnej. W celu wykazania powyższego twierdzenia zasadne jest przeprowadzenie eksperymentu

³³ Zob. wyrok TK z dnia 27 kwietnia 1999 r., P 7/98; podobnie wyrok TK z dnia 25 października 2004 r., SK 33/03, w którym stwierdzono: „Ustawodawca postępuje w zgodzie z zasadą proporcjonalności, gdy spośród dopuszczalnych środków działania wybiera możliwie najmniej uciążliwe dla podmiotów, wobec których mają być one zastosowane, lub dolegliwe w stopniu nie większym niż to jest niezbędne wobec założonego i usprawiedliwionego konstytucyjnie celu”.

³⁴ Zob. art. 45 ust. 1 Konstytucji RP.

³⁵ Zob. art. 77 ust. 2 Konstytucji RP.

³⁶ Zob. art. 505–590 PzpU.

³⁷ Zob. art. 505 ust. 1 PzpU.

myślowego, w którym analizie zostaną poddane dwa odmienne stany faktyczne dotyczące miejsca w rankingu prac konkursowych. W pierwszym stanie faktycznym w konkursie zostały złożone cztery prace, zaś zgodnie z regulaminem konkursu zamawiający nagradza prace, które uplasowały się na pozycjach od 1 do 3. Tym samym wykonawca, który uplasował się na pozycji nr 4, ma możliwość zapoznania się z pracami konkursowymi konkurentów i potencjalnie może skorzystać ze środków ochrony prawnej (tj. złożyć odwołanie do Krajowej Izby Odwoławczej, w którym podniesie zarzuty względem wszystkich prac poprzedzających jego pracę w rankingu i zaskarży czynność oceny prac przez zamawiającego). W drugim stanie faktycznym złożono siedem prac konkursowych, zaś zgodnie z regulaminem konkursu zamawiający nagradza prace na pozycjach od 1 do 3. Wówczas wykonawcy, którzy uplasowali się na pozycjach nr 5, 6 i 7, z uwagi na istnienie prac nienagrodzonych poprzedzających ich pracę w rankingu, niebędący uprawnionymi do zapoznania się z tymi pracami z powodu zakazu przewidzianego przez ustawodawcę, zostają pozbawieni potencjalnej możliwości skorzystania ze środków ochrony prawnej. Tym samym uznać należy, że prawo do skorzystania ze środków ochrony prawnej w przypadku uczestnika konkursu jest *de facto* uzależnione od liczby prac konkursowych, które zostały złożone w konkretnym konkursie, oraz pozycji jego pracy w rankingu. Zgodnie z PzpU³⁸ do konkursu stosuje się odpowiednio przepisy działu I rozdziału 2 tejże ustawy, w tym zasadę zachowania uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców³⁹, dlatego zasadne jest stwierdzenie, że różnicowanie uprawnień do skorzystania ze środków ochrony prawnej przez uczestnika konkursu w zależności od liczby złożonych prac konkursowych oraz pozycji jego pracy w rankingu prac konkursowych (które to okoliczności są od niego niezależne) stanowi naruszenie wskazanej zasady.

Reasumując, stwierdzić należy, że regulacja przewidująca całkowity zakaz udostępniania nienagrodzonych prac konkursowych oraz opracowań studialnych uniemożliwia uczestnikom konkursu skorzystanie z przysługującego im prawa do sądu oraz jest sprzeczna z zasadą jawności, proporcjonalności w stanowieniu prawa oraz uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców.

ZAKAZ UDOSTĘPNIANIA NIENAGRODZONYCH PRAC KONKURSOWYCH I OPRACOWAŃ STUDIALNYCH – POSTULATY *DE LEGE FERENDA*

Wobec powyższych ustaleń, tj. stwierdzonej dysfunkcji regulacji prawnej przewidującej całkowity zakaz udostępnienia nienagrodzonych prac konkursowych oraz opracowań studialnych, wydaje się, że właściwym rozwiązaniem byłaby zmiana obowiązujących w tym zakresie przepisów.

³⁸ Zob. art. 325 ust. 4 PzpU.

³⁹ Zob. art. 16 PzpU, który stanowi, że zamawiający przygotowuje i przeprowadza postępowanie o udzielenie zamówienia w sposób: 1) zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie wykonawców; 2) przejrzysty; 3) proporcjonalny.

W pierwszej kolejności należy rozważyć propozycję zmiany dotychczasowej regulacji zawartej w jednostce redakcyjnej dotyczącej anonimowości i udostępnienia prac konkursowych⁴⁰. W regulacji związanej z obowiązkiem udostępniania nagrodzonych prac konkursowych należałoby usunąć zwrot „wyłącznie”, bowiem w świetle nowej koncepcji udostępniania prac konkursowych zwrot ten wydaje się dalece nieadekwatny. Postuluje się również wzbogacenie tej regulacji o dodatkową treść, z której wynikałoby, że zamawiający udostępnia nienagrodzone prace konkursowe oraz opracowania studialne, na podstawie których wykonano te prace w celu skorzystania ze środków ochrony prawnej, o czym mowa w dziale IX PzpU, do upływu terminu na ich wniesienie. Wydaje się, że taka regulacja pozwoli zrównoważyć prawa uczestników konkursu, bowiem z jednej strony zagwarantuje autorom ochronę przynależnych im praw autorskich (prace będą udostępniane w całości jedynie uczestnikom konkursu i wyłącznie w celu skorzystania ze środków ochrony prawnej), a z drugiej strony umożliwi wszystkim uczestnikom konkursu potencjalne skorzystanie ze środków ochrony prawnej. Zastrzec jednak należy, że w okolicznościach złożenia przez uczestnika konkursu wniosku o dostęp do nienagrodzonych prac konkursowych konkurentów oraz opracowań studialnych, na podstawie których wykonano te prace, zamawiający zobowiązany będzie zbadać, czy wniosek taki został złożony w terminie⁴¹ oraz poddać analizie – z uwzględnieniem doświadczenia życiowego – uzasadnienie takiego wniosku, w którym uczestnik konkursu powinien wykazać cel udostępnienia (w szczególności w kontekście spełnienia przesłanek materialnoprawnych, o których mowa w PzpU⁴²). Powyższe zasady udostępniania nienagrodzonych prac konkursowych oraz opracowań studialnych, na podstawie których wykonano te prace, pozwolą wyważyć interesy wszystkich uczestników konkursu, bowiem będą przeciwdziałać nadużyciom ze strony uczestników konkursu, których intencją byłoby uzyskanie wglądu w prace konkurentów w celu ich kopiowania, a jednocześnie dadzą im faktyczną możliwość poddania pod rozstrzygnięcie organów ochrony prawnej działań i zaniechań sądu konkursowego.

Zasadne jest również dokonanie zmian w regulacjach dotyczących zwrotu nienagrodzonych prac konkursowych oraz opracowań studialnych, na podstawie których wykonano te prace. Wydaje się, że dotychczasowe odrębne jednostki redakcyjne⁴³ należałoby połączyć w jedną, z której wynikałoby, że zamawiający na wniosek uczestników konkursu, których prace konkursowe nie zostały nagrodzone, zwraca złożone przez nich prace konkursowe oraz opracowania studialne, na podstawie których te prace wykonano, po upływie terminu na wniesienie środków ochrony prawnej, o czym mowa w dziale IX PzpU. Wprowadzenie takiego unormowania stanowiłoby dopełnienie wskazanej wyżej regulacji i sprawiłoby, że koncepcja zasad udostępniania prac konkursowych oraz opracowań studialnych zaprezentowana w niniejszym opracowaniu jest kompletna.

⁴⁰ Zob. art. 328 PzpU.

⁴¹ Zob. art. 515 PzpU.

⁴² Zob. art. 505 ust. 2 PzpU.

⁴³ Zob. art. 358 ust. 2 i 3 PzpU.

PODSUMOWANIE

Podsumowując przeprowadzone tu rozważania, należy podkreślić, że w okolicznościach stwierdzonej sprzeczności zakazu udostępniania nienagrodzonych prac konkursowych oraz opracowań studialnych z zasadą jawności, zasadą prawa do sądu, zasadą równego traktowania wykonawców oraz ustanowieniu tej regulacji z naruszeniem zasady proporcjonalności w stanowieniu prawa, przepisy PzpU w powyższym zakresie powinny ulec zmianie, zaś zawarte w opracowaniu propozycje nowych unormowań mogą stanowić rozwiązanie problemu kolizji interesów poszczególnych uczestników konkursu.

BIBLIOGRAFIA

- Folak Ł., *Zasada proporcjonalności w tworzeniu prawa administracyjnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2017, z. 4 (LXXIX).
- Dzierżanowski W. (red.), *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, Warszawa 2021.
- Nowak H., Winiarz M. (red.), *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, Urząd Zamówień Publicznych, Warszawa 2021.

ZAKAZ UDOSTĘPNIANIA NIENAGRODZONYCH PRAC KONKURSOWYCH ORAZ OPRACOWAŃ STUDIALNYCH – STAN DE LEGE LATA ORAZ POSTULATY DE LEGE FERENDA

Streszczenie

Opracowanie porusza zagadnienie zakazu udostępniania nienagrodzonych prac konkursowych oraz opracowań studialnych na podstawie art. 358 ust. 4 ustawy – Prawo zamówień publicznych. Zawiera ocenę obowiązującej regulacji w kontekście zasady proporcjonalności w stanowieniu prawa, a także zasadności jej ustanowienia z uwagi na uniemożliwienie uczestnikowi konkursu skorzystania z prawa do sądu, jak również w zakresie przestrzegania zasady jawności oraz zasady równego traktowania wykonawców. W konsekwencji przeprowadzonej analizy przedmiotowej regulacji powstaje obawa jej sprzeczności z przepisami Konstytucji RP oraz ustawą – Prawo zamówień publicznych, a skutki jej wprowadzenia są negatywne, dlatego też opracowanie zawiera propozycje zmiany przepisów w tym zakresie.

Słowa kluczowe: konkurs, wyłączenie jawności, nienagrodzone prace konkursowe, prawo do sądu

PROHIBITION ON MAKING AVAILABLE OF UNAWARDED COMPETITION
ENTRY AND STUDIES ELABORATION – *DE LEGE LATA* AND POSTULATES *DE*
LEGE FERENDA

Abstract

The publication addresses the issue of the prohibition on making available of unawarded competition entry and study elaborations under Article 358(4) of the Public Procurement Law. Article includes an assessment of the current regulation in the context of the principle of proportionality in lawmaking, as well as the legitimacy of its establishment in terms of preventing a competition participant from exercising his right to a court, as well as in terms of compliance with the principle of openness and the principle of equal treatment of economic operators. As a consequence of the analysis of this regulation, arises a concern about its compliance with the provisions of the Constitution of the Republic of Poland and the Public Procurement Law, and the effects of its enactment are negative, therefore the publication includes a proposal to amend the regulations in this regard.

Keywords: design contest, secrecy, unawarded competition entry, right to a court

BŁĄD JAKO PRZESŁANKA WYŁĄCZENIA ODPOWIEDZIALNOŚCI KARNEJ ZA NIEUDZIELENIE INFORMACJI PUBLICZNEJ

PAULA GURAZDA*

WPROWADZENIE

Jedną z podstawowych zasad demokratycznego państwa prawa, we współczesnych założeniach demokracji, jest transparentność działań władzy publicznej. Owa przejrzystość procesu decyzji podejmowanych przez struktury państwowe oraz dostęp do dokumentów urzędowych składa się na dostęp do informacji publicznej i realizuje możliwość kontroli społecznej¹. Dostęp do informacji publicznej stanowi zatem narzędzie w rękach jednostki², które jest jednocześnie urzeczywistnieniem konstytucyjnego prawa obywatela, wynikającego z art. 61 Konstytucji RP³, ale także z innych przepisów ustawy zasadniczej⁴.

Każdy obywatel Rzeczypospolitej Polskiej ma prawo do informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje również informacje o działalności organów samorządu gospodarczego

* uczestniczka seminarium doktoranckiego nauk prawnych Wydziału Prawa i Administracji Uczelni Łazarskiego, aplikantka adwokacka w Okręgowej Izbie Adwokackiej w Poznaniu, e-mail: gurazdapaula@gmail.com, ORCID: 0000-0001-7416-8891

¹ Por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 12 października 2010 r., II SA/WA 933/10, Legalis nr 380190; wyrok WSA w Warszawie z dnia 10 listopada 2010 r., II SAB/WA 117/09, Legalis nr 828512; wyrok WSA w Warszawie z dnia 28 stycznia 2009 r., II SA/WA 1542/08, Legalis nr 165403; wyrok NSA z dnia 31 maja 2004 r., OSK 205/04, Legalis nr 94047.

² K. Kędzierska, P. Szustakiewicz, *Pojęcie informacji publicznej* [w:] P. Szustakiewicz (red.), *Dostęp do informacji publicznej*, wyd. 3, Warszawa 2019, s. 37 i n.

³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78 poz. 483), dalej: Konstytucja RP.

⁴ Art. 51 ust. 3 statuujący prawo dostępu każdego do dotyczących go urzędowych dokumentów i zbiorów danych; art. 54 ust. 1 dotyczący wolności pozyskiwania i rozpowszechniania informacji oraz art. 74 ust. 3 statuujący prawo do informacji o stanie i ochronie środowiska. Por. także A. Krakula, *Ochrona informacji niejawnych w postępowaniu administracyjnym i sądowno-administracyjnym* [w:] M. Maciejewski (red.), *Prawo do informacji publicznej. Efektywność regulacji i perspektywy jej rozwoju*, Warszawa 2014, s. 99 i n.

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. Ponadto prawo do uzyskiwania informacji obejmuje także dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji ich dźwięku lub obrazu. Wskazane gwarancje konstytucyjne nie pozostają jednak zupełnie nieograniczone, na co wskazuje art. 61 ust. 3 Konstytucji RP, który wymienia wśród przesłanek ograniczania tegoż dostępu, m.in. potrzebę ochrony porządku publicznego czy bezpieczeństwo. Prawo dostępu do informacji publicznej zaspokaja egzystencjalne potrzeby człowieka jako obywatela, który potrzebuje możliwości zdobycia i gromadzenia pewnych informacji⁵ i traktowane jest jako prawo polityczne⁶.

Co do zasady, sprawy z zakresu u.d.i.p.⁷ należą do właściwości sądów administracyjnych. Polski ustawodawca zdecydował się tymczasem wprowadzić do u.d.i.p. jeden przepis karny, tj. art. 23, który penalizuje naruszenie obowiązku udostępnienia informacji publicznej. Przypisanie odpowiedzialności za popełnienie czynu zabronionego możliwe jest w przypadku ustalenia wypełnienia znamion tegoż czynu, co nie należy do właściwości sądów administracyjnych, tylko sądów powszechnych⁸. Sąd administracyjny jest zatem sądem właściwym w zakresie orzekania co do skargi na bezczynność organu, która stanowi alternatywę ochrony prawa dostępu do informacji publicznej, lecz nie przysługuje mu kompetencja do orzekania na podstawie art. 23 u.d.i.p.⁹ Mając na uwadze działalność sądów administracyjnych i liczbę spraw z zakresu dostępu do informacji publicznej, należy zaznaczyć, że to właśnie one stanowią główne źródło wiedzy na temat stosowanych pojęć i wykładni treści ustawy. Nie sposób bowiem nie zauważyć, że postępowania karne prowadzone przez sądy powszechne za nieudzielenie informacji publicznej pozostają w znacznej mniejszości w stosunku do liczby postępowań przed sądami administracyjnymi w zakresie skargi na bezczynność organu¹⁰.

Omawiany w niniejszym artykule przepis art. 23 u.d.i.p. statuuje odpowiedzialność karną podmiotów zobowiązanych do udostępnienia informacji publicznej. Należy mieć na uwadze, że odpowiedzialność tychże jednostek nie jest nieograniczona i bezwzględna. Nie zawsze bowiem osoba indywidualnie wskazana, na której to w istocie ciążył obowiązek udostępnienia informacji publicznej, poniesie odpowiedzialność karną za niedopełnienie swego ustawowego obowiązku.

⁵ Por. A. Matusiak, B. Pietrzak-Kudelska, *Dostęp do informacji publicznej a odpowiedzialność karna* [w:] P. Szustakiewicz (red.), *Dostęp do informacji publicznej*, wyd. 3, Warszawa 2019, s. 495–506.

⁶ M. Bernaczyk, *Funkcja prawa do informacji w polskim porządku prawnym* [w:] M. Jabłoński (red.), *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, Wrocław 2014, s. 368.

⁷ Ustawa o dostępie do informacji publicznej z dnia 6 sierpnia 2001 r. (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 902), dalej: u.d.i.p.

⁸ Por. M. Kiełbowski, *Postępowanie skargowe w zakresie udostępnienia informacji publicznej* [w:] P. Szustakiewicz (red.), *Dostęp do informacji publicznej*, Warszawa 2019, s. 249 i n.

⁹ Por. wyrok SA w Rzeszowie z dnia 27 stycznia 2011 r., II SAB/Rz 49/10, Legalis nr 519115.

¹⁰ Por. K. Ważny, *Odpowiedzialność z tytułu nieudostępnienia informacji publicznej* [w:] S. Płażek, M. Stec (red.), *Służba publiczna. Stan obecny, wyzwania i oczekiwania*, Warszawa 2013, s. 319–359.

Przegląd orzecznictwa prowadzi do stwierdzenia, że częstą próbą ewentualnego wyłączenia odpowiedzialności z zakresu art. 23 u.d.i.p. jest powołanie się jednostki zobowiązanej na błąd. Należy jednocześnie wskazać, że nie każdy błąd będzie automatycznie prowadził do zwolnienia się jednostki spod odpowiedzialności karnej. Celem przeprowadzonych tu rozważań jest próba określenia istoty błędu podmiotu zobowiązanego do udzielenia informacji publicznej, który to uznany za usprawiedliwiony i istotny, może doprowadzić do zwolnienia jednostki z odpowiedzialności karnej przewidzianej w u.d.i.p. Wskazane zostaną problemy interpretacyjne związane z pojęciem „błąd”. Opracowanie stanowi prawnodogmatyczną analizę błędu z art. 28 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny¹¹ pod kątem wyłączenia odpowiedzialności osoby zobowiązanej z art. 23 u.d.i.p. Autorka opracowania ma świadomość, że nieudostępnienie informacji publicznej, niezależnie od wypełnienia znamion odpowiedzialności karnej z przepisu art. 23 omawianej ustawy, może spowodować pociągnięcie do odpowiedzialności z normy prawnej opisującej przestępstwo przeciwko wiarygodności dokumentów oraz przestępstwo przeciwko ochronie informacji, jednakże dokonana analiza ogranicza się do błędu w zakresie art. 23 u.d.i.p.

NIEUDZIELENIE INFORMACJI JAKO PRZESTĘPSTWO

Zgodnie z treścią art. 23 u.d.i.p., „kto wbrew ciążącemu na nim obowiązкови nie udostępnia informacji publicznej, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo karze pozbawienia wolności do roku”. Wskazany przepis każe zatem podmiot, który jest zobowiązany do określonego działania, za zaniechanie ciążących na nim powinności. Należy w tym miejscu zaznaczyć, że droga karna nie jest jedyną możliwością realizacji ochrony prawa dostępu do informacji publicznej. Osobie, której nie udzielono informacji publicznej, przysługuje również skarga na bezczynność organu czy na odmowę udzielenia informacji publicznej.

Sąd, przypisując określonej podmiotowi odpowiedzialność karną, powinien badać okoliczności faktyczne danej sprawy, tj. m.in. ocenę faktu stopnia przekroczenia terminu załatwienia sprawy, faktu błędnego początkowo przekonania organu co do braku waloru publicznego charakteru żądanej informacji, czy też nieświadomości co do pozostawania podmiotem zobowiązanym, a także ewentualne dokonanie przez organ korekcji swego postępowania. Sąd winien wziąć pod rozwagę również to, czy właściwy organ jest w posiadaniu określonych informacji, np. dokumentów, których żąda wnioskujący, opierając się na dostarczonych przez niego dowodach. W przypadku bezzasadnego uniemożliwienia dostępu do takich treści w trybie dostępu do informacji publicznej wnioskujący może bowiem żądać odpowiedniej reakcji ze strony organów w celu pociągnięcia organu do odpowiedzialności w trybie art. 23 u.d.i.p.

Nie każde jednak, nawet bezprawne nieudostępnienie informacji publicznej będzie od razu oznaczało, że czyn zabroniony zostanie uznany za przestępstwo.

¹¹ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (t.j. Dz.U.z 2022 r. poz. 1138), dalej: k.k.

W treści art. 1 § 2 k.k. przewidziano, że: „Nie stanowi przestępstwa czyn zabroniony, którego społeczna szkodliwość jest znikoma”. By móc przypisać danej osobie odpowiedzialność karną, najpierw należy ocenić stopień społecznej szkodliwości czynu (jego karygodności). Nie każdy czyn zabroniony, który wypełnia wprawdzie znamiona czynu zabronionego, jest karygodny na tyle, by uznać go za przestępstwo¹². W tym miejscu warto przytoczyć twierdzenie dot. art. 23 u.d.i.p. zaprezentowane przez SN: „Przepis ten penalizuje zachowanie polegające na nieudostępnieniu jakiejkolwiek informacji o tym charakterze, nie zaś tylko takiej informacji publicznej, którą charakteryzuje przymiot większej wagi”¹³. Jednocześnie, podążając za wykładnią SN¹⁴, należy uznać, że rodzaj, charakter oraz zakres nieudzielonej informacji ma znaczenie dla oceny sądu orzekającego o karze. Sąd nie tylko może brać wskazane okoliczności pod rozważę, ale jest do tego także zobowiązany, ponieważ w toku postępowania może się okazać, że rozważanego czynu nie można uznać za przestępstwo ze względu na jego istotnie blahy charakter, co oznacza, iż zostanie uznany za niewystarczający do spełnienia przesłanki wyższej niż znikoma stopnia szkodliwości. Nie oznacza to jednak, że informacji o mniejszej wadze może zostać odmówiony walor publicznego charakteru. Mimo iż sam fakt bezprawnego nieudzielenia informacji publicznej godzi w dobra stanowiące fundament demokratycznego państwa, Sąd ocenia wagę naruszonego obowiązku, skutki, które dany czyn wywarł, a także samą motywację i zamiar sprawcy.

Czyn wskazany w omawianym przepisie karnym jest występkiem umyślnym, formalnym-bezskutkowym, który przybiera formę zaniechania. Należy zasygnalizować, iż pozostaje pewna doza wątpliwości, czy ustawodawca, decydując się na taką, a nie inną treść art. 23 u.d.i.p., kierował się chęcią penalizacji każdego rodzaju nieudostępnienia informacji publicznej¹⁵, tj. i samego nieumieszczenia informacji w BIP, jak i nieudzielenia informacji w trybie wnioskowym¹⁶. Ustalać taką perspektywę wykładni, bez znaczenia pozostawałoby, czy zainteresowany daną informacją w ogóle złożył o nią wniosek. Część doktryny opowiada się jednak za odmiennym, bardziej umiarkowanym rozumieniem omawianego przepisu¹⁷, ku czemu skłania się również autorka niniejszego opracowania. Przyjęcie takiej wykładni może w określonych, uzasadnionych przypadkach umożliwić uniknięcie odpowiedzialności karnej dla podmiotów, które udostępniły informację publiczną

¹² J. Warylewski, *Spółeczna szkodliwość czynu w nowym k.k. – próba określenia*, „Przegląd Sądowy” 1998, nr 7–8, s. 5 i n.

¹³ Postanowienie SN z dnia 20 lipca 2007 r., III KK 74/07 [online:] <https://www.saos.org.pl/judgments/86340> [dostęp: 15.05.2023].

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ Tak zdaniem A. Matusiak – Por. A. Matusiak, B. Pietrzak-Kudelska, *Dostęp do informacji publicznej a odpowiedzialność...*, op. cit., zaś odmienne zdanie ma autorka B. Pietrzak-Kudelska, twierdząc, że nieumieszczenie informacji w BIP nie stanowi przestępstwa z art. 23 u.d.i.p., gdyż zakres tych informacji jest nieograniczony, a także ze względu na treść art. 10 ust. 1 przedmiotowej ustawy.

¹⁶ T.R. Aleksandrowicz [w:] *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, wyd. 4, Warszawa 2008, s. 106 i n.

¹⁷ Zob. np. M. Jabłoński, K. Wygoda, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Wrocław 2002, s. 265.

zamiast w BIP, to na podstawie stosownego wniosku w trybie art. 13 i n. u.d.i.p.¹⁸ (z pewnymi wyjątkami).

Analizując stronę podmiotową owego przestępstwa, dochodząc do *meritum*, należy zauważyć, że czyn ten można popełnić jedynie w sposób umyślny, zarówno w zamiarze bezpośrednim, jak i ewentualnym¹⁹. Jest to niezwykle istotne w kontekście ewentualnego powołania się przez podmiot zobowiązany na błąd w rozumieniu prawa karnego. Ocena strony podmiotowej polega na analizie przeżyć wewnętrznych, psychiki człowieka w chwili dokonywania przestępstwa, co pozostaje nie lada wyzwaniem dla składu orzekającego²⁰. Zamiar popełnienia czynu zabronionego będzie zatem oceniany przez pryzmat zewnętrznych objawów zachowania się²¹. W piśmiennictwie karnistycznym wskazuje się, że *dolus directus* odnosi się do chęci popełnienia czynu zabronionego²², co oczywiście wymaga świadomości znamion określonego czynu. *Dolus eventualis* zaś dotyczy okoliczności, kiedy to sprawca przewiduje możliwość popełnienia przestępstwa i godzi się na to, przy czym: „charakteryzuje się tym, że sprawca ma wyobrażenie określonego celu karalnego lub niekaralnego i dążąc do jego osiągnięcia, ma świadomość prawdopodobieństwa wyczerpania znamion czynu zabronionego, jednak niejako z góry akceptuje wszelkie skutki, które mogą powstać w związku z realizacją tego celu²³. Następnie należy zaznaczyć, że przestępstwo nieudostępnienia informacji publicznej ścigane jest z oskarżenia publicznego. Nasuwa się zatem pytanie, czy praktycznie każde, albo chociaż większość przypadków nieuzasadnionej odmowy czy nieudzielenie informacji publicznej przez organ prowadzi do wszczęcia postępowania karnego? Już nawet pobieżna analiza aktualnego orzecznictwa wskazuje, że odpowiedź na powyższe pytanie pozostaje przecząca, co badacze orzeczeń sądowych zauważyli już w 2011 r.²⁴, czyli 10 lat od momentu rozpoczęcia obowiązywania ustawy. Niemniej jednak zwiększająca się świadomość obywateli oraz pojawiające się wyspecjalizowane organizacje wydają się coraz częściej dochodzić pełnej odpowiedzialności podmiotów za nieudzielenie informacji publicznej. Mimo to sankcja karna winna stanowić *ultima ratio*, zwłaszcza jeśli weźmie się pod uwagę możliwe reakcje prawne w postaci odpowiedzialności administracyjnej, dyscyplinarnej czy majątkowej za nieudzielenie informacji publicznej²⁵.

¹⁸ M. Bernaczyk, A. Presz, *Karnoprawna ochrona prawa do informacji publicznej. Praktyczna analiza* (część 2), „Prokuratura i Prawo” 2011, nr 5, s. 114.

¹⁹ A. Matusiak, B. Pietrzak-Kudelska, *Dostęp do informacji publicznej...*, op. cit., a także zob. T. Górzyńska, *Prawo do informacji i zasada jawności administracyjnej*, Kraków 1999, s. 21.

²⁰ Por. S. Frankowski, *Przestępstwa kierunkowe w teorii i praktyce*, Warszawa 1970, s. 139.

²¹ Wyrok SN z dnia 18 października 1996 r., III KKN 54/96, „Prokuratura i Prawo” 1997, dodatek „Orzecznictwo”, nr 4, s. 1.

²² T. Przesławski, Art. 9 k.k. *Umyślność* [w:] R. Stefański (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, wyd. 6, Warszawa 2023.

²³ Wyrok SA we Wrocławiu z dnia 27 czerwca 2019 r., II AKa 393/18, LEX nr 2704593.

²⁴ M. Bernaczyk, A. Presz, *Karnoprawna ochrona prawa do informacji publicznej. Uwagi wstępne* (część 1), „Prokuratura i Prawo” 2011, nr 4, s. 139.

²⁵ K. Ważny, *Odpowiedzialność z tytułu nieudostępnienia informacji...*, op. cit.

BŁĄD JAKO PODSTAWA WYŁĄCZENIA ODPOWIEDZIALNOŚCI

Stwierdzić należy, że nawet wypełnienie wszystkich znamion czynu zabronionego określonego w art. 23 ustawy o u.d.i.p. nie oznacza, iż sprawca poniesienie odpowiedzialność karną, a to ze względu na znany w prawie karnym błąd. Błąd określony w art. 28 § 1 k.k. wyłącza odpowiedzialność karną osoby, która pozostaje w usprawiedliwionym, istotnym błędzie, co do okoliczności stanowiących znamię czynu zabronionego, tzw. błąd co do faktu – *error facti*. Pozostającemu w błędzie sprawcy nie sposób przypisać winy, a co za tym idzie, nie popełnia on przestępstwa. Wina jest bowiem nieodłącznym elementem struktury przestępstwa określonego w art. 1 § 3 k.k. Jednak nie można przeoczyć faktu, że nie każde pozostawanie w błędzie doprowadzi do zwolnienia z odpowiedzialności karnej za czyn zabroniony. Błąd taki jak najczęściej wskazuje się w orzecznictwie i judykaturze, powinien on być usprawiedliwiony i istotny²⁶.

Istota błędu, jak wskazuje doktryna w zakresie prawa karnego, opiera się na mylnym wyobrażeniu o rzeczywistości, a inaczej mówiąc, o zachodzącej różnicy między wyobrażeniem tworzącym się w ludzkim umyśle a rzeczywistością²⁷. W przypadku omawianej tu problematyki chodzi o sytuację, kiedy np. dana informacja publiczna jest obiektywnie informacją o charakterze publicznym, jednakże z jakiegoś usprawiedliwionego powodu osoba zobowiązana do jej udzielenia nie uważa jej za takową. Sprawca pozostaje zatem w nieświadomości²⁸, że musi jej udostępnić. Błąd z art. 28 § 1 k.k. może dotyczyć każdego wyodrębnionego elementu czynu zabronionego określonego w art. 23 u.d.i.p. Jednocześnie do skutecznego wyłączenia odpowiedzialności karnej wystarczy jeden, usprawiedliwiony, istotny błąd sprawcy co do znamienia czynu zabronionego²⁹. Wystarczy zatem nieświadomość co do np. jednej chociaż okoliczności dotyczącej przedmiotowego zakresu stygizowanego przestępstwa³⁰. Jak już jednak zostało wskazane wcześniej, nie każdy błąd pozostaje prawnie relewantny.

Ponadto, w nawiązaniu do powyższych rozważań, należy zaznaczyć, że czyn z art. 23 jest przestępstwem umyślnym, zaś jak wskazuje utrwalona doktryna, by móc przypisać komuś zamiar popełnienia przestępstwa, zamiar ten wymaga obejmowania świadomością wszystkich okoliczności stanowiących znamiona tego czynu³¹. Rezultatem zaś błędu co do faktu określonego w art. 28 § 1 k.k. jest wyłączenie umyślności, a w konsekwencji wyłączenie odpowiedzialności karnej za przestępstwo nieudostępnienia informacji publicznej³². Niemniej jednak, mając na uwadze

²⁶ P. Daniluk, *Błąd z art. 28 § 1 k.k.* [w:] R. Stefański (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, wyd. 6, Warszawa 2023.

²⁷ A. Zoll [w:] W. Wróbel, A. Zoll (red.), *Kodeks karny. Część ogólna. Tom I. Komentarz do art. 1–52*, Warszawa 2016, s. 452.

²⁸ J. Giezek [w:] J. Giezek (red.), *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz*, Warszawa 2021, s. 243.

²⁹ P. Daniluk, *Błąd...*, *op. cit.*

³⁰ Wyrok SN z dnia 20 lutego 1997 r., V KKN 188/96, Legalis nr 42645.

³¹ P. Daniluk, *Błąd...*, *op. cit.*

³² P. Kozłowska-Kalisz [w:] M. Mozgawa (red.), *Kodeks karny. Komentarz aktualizowany*, art. 23, LEX/el. 2023.

bezdyskusyjne trudności interpretacyjne w zakresie zwrotów użytych w przepisie normującym przestępstwo nieudostępnienia informacji publicznej, jednoznaczne stwierdzenie świadomości u sprawcy każdego z znamion wydaje się pozostawać nie lada wyzwaniem dla organów ścigania oraz sądu. Każdorazowo sąd powinien wziąć pod uwagę wszystkie okoliczności tzw. błędu istotnego, bez oderwania od okoliczności dotyczących ściśle osoby sprawcy, jego umiejętności, doświadczenia, czy możliwości podejmowania decyzji itp.³³ Ponadto sąd karny może porównać danego np. urzędnika z tzw. wzorcowym obywatelem, który pracuje w ramach struktur publicznych, sumiennie wykonuje swoje obowiązki i posiada do tego odpowiednie kwalifikacje³⁴. Jednocześnie w rzeczywistości znaczna część osób zobowiązanych do udzielenia informacji publicznej nie posiada wykształcenia prawniczego, a ich praca najczęściej polega na rutynowych czynnościach biurowych. Może się zatem wydawać, iż stosunkowo łatwym zadaniem jest udowodnienie, że sprawca pozostawał w usprawiedliwionym błędzie w zakresie choć jednego ze znamion przestępstwa z art. 23 u.d.i.p.

Na tle powyższych rozważań warto przytoczyć zatem wyrok Sądu Okręgowego w Jeleniej Górze z dnia 19 kwietnia 2018 r., VI Ka 32/18³⁵, kiedy to wskazany sąd przypisał oskarżonemu odpowiedzialność z art. 23 u.d.i.p. W przedmiotowej sprawie pełnomocnik oskarżonego przyjął za główną linię obrony pozostawanie oskarżonego pod wpływem błędu co do znamion czynu zabronionego, wskazując na brak prawniczego wykształcenia, brak zaznajomienia oskarżonego z procedurami zawartymi w Kodeksie postępowania administracyjnego (gdyż zarządzana przez niego spółka nie działała w obszarze administracji publicznej), brak przygotowania do rozpoznawania wielu złożonych w zbliżonym czasie wniosków o udzielenie informacji publicznej, brak doświadczenia w załatwianiu takich wniosków (był to pierwszy taki wniosek), brak doświadczenia w zakresie wydawania decyzji administracyjnych, a także fakt, że oskarżony wreszcie ostatecznie dokonał prawidłowej oceny wniosku, skoro Wojewódzki Sąd Administracyjny we W. wyrokiem z dnia 4 lipca 2017 r. oddalił skargę skarżącego na decyzję o odmowie udostępnienia informacji publicznej. Sąd drugiej instancji nie podzielił jednak twierdzeń apelacji oskarżonego, podtrzymując w większości ustalenia sądu pierwszej instancji. Sąd Okręgowy w swoim wywodzie zaznaczył, że dla oceny postępowania oskarżonego pod względem jego umyślności miał m.in. fakt, że oskarżony nie odniósł się do pisma wnioskodawcy o udzielenie informacji publicznej z własnej inicjatywy, a dopiero „zmuszony” wpływaniem kolejnej skargi na bezczynność wraz z wnioskiem o orzeczenie grzywny, udzielił on odpowiedzi odmownej. Ponadto Sąd Okręgowy w Jeleniej Górze wskazał, że mimo wezwań do wykonania wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, oskarżony wciąż pozostawał bierny. Sąd orzekający nie przyjął twierdzeń apelacji i podniósł, że zajmując dane stanowisko, należy mieć świadomość obowiązków z nim związanych i procedur, a także, że przepisy u.d.i.p. są powszechnie obowiązujące i nie są niezrozumiałe, za czym ma

³³ Por. wyrok SA w Katowicach z dnia 21 września 2017 r., II AKa 506/16, Legalis nr 1803867.

³⁴ Por. wyrok SN – Izba Karna z dnia 29 listopada 2018 r., IV KK 247/18, Legalis nr 1851911.

³⁵ Wyrok SO w Jeleniej Górze z dnia 19 kwietnia 2018 r., VI Ka21/18, Legalis nr 2150121.

przemawiać mała liczba postępowań karnych prowadzonych w zakresie odpowiedzialności z tytułu nieudostępnienia informacji publicznej. Ostatecznie Sąd nie uznał twierdzenia oskarżonego, by ten znajdował się w stanie usprawiedliwionego błędu, który uwolniłby go od odpowiedzialności karnej. Jako ciekawostkę warto przytoczyć fakt, że WSA rzeczywiście podzielił zdanie strony, iż żądana informacja była informacją przetworzoną (oprócz jednej), i mógł on wydać decyzję odmowną co do udostępnienia informacji publicznej. Sąd karny zarzucił jednak oskarżonemu wprowadzenie stanu bezprawia przez zaniechanie udzielenia jakiejkolwiek informacji, choćby wydania pisma z adnotacją, że wnioskowana informacja jest jego zdaniem informacją przetworzoną, a stan tego zaniechania trwał przez ok. 1,5 roku. Sąd jednak finalnie ocenił, że stopień winy sprawcy nie był znaczny, gdyż sprawca rzeczywiście nie miał doświadczenia w załatwianiu wniosków o informację publiczną, a także – co ważne z perspektywy poruszanych w opracowaniu kwestii – ze względu na fakt, iż ustawa nie zawiera jednoznacznych odpowiedzi co do ustalenia charakteru informacji. Sąd Okręgowy w Jeleniej Górze zdecydował się na warunkowe umorzenie postępowania wobec oskarżonego na okres 1 roku próby, z jednoczesnym zasadzeniem świadczenia pieniężnego na cel społeczny.

Konkludując, warto zaznaczyć, że niewłaściwa konstrukcja i nieostre pojęcia w treści u.d.i.p. otwierają przed sprawcą występku z art. 23 powzięcie uzasadnionych wątpliwości co do znamion czynu zabronionego nieudostępnienia informacji publicznej, a w konsekwencji może to skutkować wyłączeniem odpowiedzialności karnej. Błąd z art. 28 § 1 k.k. może dotyczyć każdego elementu czynu zabronionego, a zatem każdego ze znamion czynu określonego w art. 23 u.d.i.p. Należy jednak podkreślić, że w przypadku niemożności skorzystania z przywilejów pozostawania w błędzie sąd każdorazowo winien zbadać stopień winy sprawcy, biorąc pod uwagę takie okoliczności, jak np. brak prawniczego wykształcenia czy piastowanie stanowiska niezwiązanego z prawem administracyjnym lub karnym³⁶. Trzeba zauważyć również, że nawet twórcy doktryny, pogłębiający swą wiedzę z zakresu dostępu do informacji publicznej, mają zasadne wątpliwości co do precyzyjności konstrukcji art. 23 u.d.i.p., jak i podstawowych pojęć unormowanych w tym akcie prawnym. Jeśli zatem ustawodawca miał na celu skuteczne i realne pociągnięcie do odpowiedzialności karnej sprawców za nieudostępnienie informacji publicznej, zważając na potrzebę ochrony prawa do informacji, wydaje się, że winien on w pierwszej kolejności podjąć się usystematyzowania i dookreślenia użytej w treści ustawy terminologii.

BŁĄD CO DO POJĘCIA INFORMACJI PUBLICZNEJ

Jednym z najczęstszych motywów, jakimi jednostki argumentują nieuwzględnienie wniosków o udostępnienie informacji publicznej, jest stwierdzenie, że zakres żądania nie stanowi informacji publicznej. Przyjmuje się, że osoba może pozostawać

³⁶ K. Pawlik, *Warunki odpowiedzialności karnej za nieudostępnienie informacji publicznej*, „Informacja w Administracji Publicznej” 2019, nr 3, s. 45 i n.

w usprawiedliwionym błędzie, który skutkuje wyłączeniem odpowiedzialności karnej, jeśli sprawca w sposób niewłaściwy/błędny określi charakter danej informacji jako niepubliczny, czego efektem będzie jej nieudostępnienie³⁷.

Przepis art. 1 u.d.i.p. wprowadza nieostrą, ogólną zasadę, że: „Każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną w rozumieniu ustawy i podlega udostępnieniu na zasadach i w trybie określonych w niniejszej ustawie”. Należałoby zatem doprecyzować pojęcie „informacja publiczna”. Naczelny Sąd Administracyjny określił jako informację publiczną każdą wiadomość wytworzoną i odnoszącą się do władz publicznych, a także odnoszącą się do innych podmiotów, które wykonują władzę publiczną w zakresie wykonywanej przez nich władzy; informacja taka odnosi się do faktów³⁸.

Zawarty w treści art. 6 u.d.i.p. katalog rodzajów informacji ma zaś charakter jedynie egzemplifikacyjny, jednakże wskazane tam przykłady, wydaje się, zostały przez ustawodawcę wybrane jako w szczególności zaliczające się do kategorii „informacje publiczne”³⁹. Z całą pewnością chodzi jednak o dane, które istnieją w chwili udzielania informacji⁴⁰.

Z łatwością można zatem wyobrazić sobie sytuację, kiedy to jednostka błędnie twierdzi, że dana informacja nie ma waloru informacji publicznej, więc wydaje decyzję w tym zakresie i odmawia udostępnienia tej informacji. Sprawca czynu zabronionego, polegającego na nieudostępnieniu informacji publicznej, mimo prawnie istniejącego obowiązku może – odnosząc się do aktualnej konstrukcji definicji informacji publicznej zawartej w art. 1 ust. 1 u.d.i.p. – próbować skutecznie uchylić się od odpowiedzialności karnej ze względu na błąd prawnie relewantny. Na kanwie tej uwagi należy stwierdzić, że nie istnieje w omawianej ustawie legalna, klarowna definicja informacji publicznej. Klasyfikacja danej informacji jako publicznej opiera się w głównej mierze na tworzącej się warstwie orzecznictwa i dorobku twórców doktryny⁴¹, który ciągle ulega modyfikacji i rozszerzeniu. Z jednej strony zupełnie szerokie podejście do rozumienia informacji publicznej może spowodować zbytnie obciążenie podmiotów zobowiązanych, niemniej wydaje się, że ustawodawca chciał w ten sposób doprowadzić do likwidacji tzw. szarej strefy informacyjnej, kiedy to informacja publiczna może arbitralnie zostać nieudzielona decyzją urzędnika⁴². Autorka niniejszego opracowania przychyliła się jednak do argumentów za interpretacją rozszerzającą⁴³, podpierając się twierdzeniem P. Szustakiewicza, że: „normy regulujące zarówno tryb, jak i zasady dostępu do informacji publicznej winny być wykładane z poszanowaniem podstawowej reguły *in dubio pro libertate*. Zasada jawności życia publicznego i transparentności działań władzy publicznej,

³⁷ *Ibidem*, s. 46.

³⁸ Wyrok NSA z dnia 12 grudnia 2006 r., I OSK 123/06, Legalis nr 2201087 oraz wyrok WSA w Warszawie z dnia 26 września 2012 r., II SAB/Wa 201/12, Legalis nr 554880.

³⁹ Por. wyrok NSA z dnia 25 marca 2003 r., II SA 4059/02, Legalis nr 2250475.

⁴⁰ Wyrok NSA z dnia 12 grudnia 2006 r., I OSK 123/06, Legalis nr 2201087.

⁴¹ M. Bernaczyk, A. Presz, *Karnoprawna ochrona...*, op. cit., s. 129.

⁴² K. Kędzierska, P. Szustakiewicz, *Pojęcie informacji publicznej...*, op. cit.

⁴³ Interpretacja szeroka – Por. M. Chmaj [w:] M. Chmaj, M. Bidziński, P. Szustakiewicz (red.), *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 23 i n.

które to zasady legły u podstaw obywatelskiego prawa do informacji publicznej, realizowanego w trybie przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej, mają bowiem sprzyjać sprawowaniu społecznej kontroli przez wszystkich obywateli⁴⁴. Jednocześnie należy zaznaczyć, że dostęp do informacji publicznej nie powinien służyć załatwianiu prywatnych interesów wnioskującego, tylko powinien służyć ogółowi społeczeństwa⁴⁵, w przeciwnym razie można by uznać takie uprawnienie za nadużycie do prawa o informacji publicznej. Należy jednak zaakcentować, że samo wskazanie w uzasadnieniu wniosku o informację publiczną prywatnego celu nie wyklucza z góry publicznego charakteru owej informacji⁴⁶. Innym problemem pozostaje jeszcze kwestia ważenia, czy daną informację należy uznać za prostą czy przetworzoną, według podziału wynikającego z art. 3 ust. 1 pkt. 1 u.d.i.p.⁴⁷, co również warunkuje zobowiązanie jednostki do udzielenia informacji publicznej.

Zauważyć można też głosy, że niejednokrotnie możliwość zakwalifikowania danej informacji jako publicznej, ale jednocześnie nieudzielenie informacji publicznej na podstawie art. 5 ust. 2 u.d.i.p. będzie warunkować treść samego złożonego wniosku⁴⁸. Warto zwrócić zatem uwagę, że wniosek o udostępnienie informacji publicznej winien być klarownie sformułowany, w przeciwnym bowiem razie można odmówić żądanej informacji publicznego charakteru⁴⁹. Na marginesie należy tylko zaznaczyć, że możliwy jest również błąd co do samego faktu posiadania informacji publicznej, jednakże z uwagi na niezwykle rzadkie występowanie takich okoliczności temat ten nie będzie podjęty w niniejszym opracowaniu.

BŁĄD CO DO OGRANICZEŃ DOSTĘPU DO INFORMACJI – PRZESŁANKI UDZIELENIA ODMOWY

Jak już zostało wspomniane, dostęp do informacji publicznej, mimo swego konstytucyjnego źródła, nie jest prawem nieograniczonym. Treść art. 5 u.d.i.p. wyznacza granice dostępu do informacji publicznej, gdzie ustawodawca wymienił m.in. prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy. Zakres omawianego przepisu zasługuje na miano szerokiego ze względu na treść oraz liczne odesłania do innych aktów ustawodawczych, np. ustawy z dnia 12 lutego 2010 r. o rekapitalizacji niektórych instytucji oraz o rządowych instrumentach stabilizacji finansowej, przepisów o przymusowej restrukturyzacji lub o ochronie informacji niejawnych. Jeśli chodzi jednak o dane osobowe, to sam fakt konieczności ich ochrony nie zwalnia

⁴⁴ K. Kędzierska, P. Szustakiewicz, *Pojęcie informacji publicznej...*, op. cit.

⁴⁵ Por. wyrok WSA w Krakowie z dnia 5 czerwca 2014 r., II SAB/Kr 138/14, LEX nr 1479555.

⁴⁶ Por. wyrok NSA z dnia 15 listopada 2013 r., I OSK 1830/13, Legalis nr 807602.

⁴⁷ Więcej o problematyce kwalifikacji informacji jako prostej lub przetworzonej, a co za tym idzie – obowiązku jej udostępnienia zob.: wyrok NSA z dnia 15 listopada 2013 r., I OSK 1830/13, Legalis nr 807602, a także wyrok SA w Krakowie z dnia 25 października 2012 r., II SAB/Kr 140/12, Legalis nr 877065 oraz wyrok NSA z dnia 7 grudnia 2011 r., I OSK 1737/11, Legalis nr 1945187.

⁴⁸ M. Jabłoński, *Udostępnianie informacji w trybie wnioskowym*, Wrocław 2009, s. 140 oraz 145.

⁴⁹ K. Kędzierska, P. Szustakiewicz, *Pojęcie informacji publicznej...*, op. cit.

podmiotu z obowiązku udostępnienia informacji publicznej, a powoduje jedynie obowiązek właściwej anonimizacji danych w celu ochrony danych wrażliwych⁵⁰. Podobnie przedstawia się sytuacja ochrony tajemnicy przedsiębiorcy. Jednocześnie nie jest dopuszczalne, by podmiot zobowiązany do udzielenia informacji publicznej uznał określone akta za niepodlegające udostępnieniu w całości, bez konkretnego ustalenia, że są one objęte tajemnicą służbową, stanowią dane poufne, czy też udostępnienie ich naruszyłoby chronioną prawnie prywatność danej osoby czy tajemnicę⁵¹. Uzasadniona, prawnie dopuszczalna odmowa nie będzie zatem prowadzić do poniesienia odpowiedzialności karnej. Nieudostępnienie informacji publicznej mimo obowiązku, przed upływem ustawowo wskazanego terminu, tudzież wydanie decyzji o odmowie prawnej bez podstawy prawnej doprowadzi do zrealizowania znamion czynu zabronionego⁵². Według S. Szustera jedynie wcześniejsze rozstrzygnięcie zasadności odmowy udzielenia informacji publicznej przez właściwy sąd umożliwia pociągnięcie podmiotu do odpowiedzialności karnej z art. 23 u.d.i.p.⁵³ Niemniej znaczna część doktryny opowiada się za poglądem, że możliwość prowadzenia postępowania z art. 23 u.d.i.p. nie jest uzależniona od wcześniejszego wydania określonego orzeczenia przez np. sąd administracyjny.

Warto zauważyć, że u.d.i.p. ma charakter generalny i to z jej pierwszeństwem jednostki zobowiązane do udzielenia informacji publicznej winny rozważać okoliczności określonej sprawy. Mając na uwadze złożoność warunków prawnych, w których prawnie dopuszczalna jest odmowa udostępnienia informacji publicznej, podmiot zobowiązany może powołać się na istotny błąd co do przesłanek określonych w art. 5 przedmiotowej ustawy. Nie ulega również wątpliwości, że nieudzielenie informacji publicznej ze względu na ochronę pewnych wartości musi być precyzyjnie uzasadnione, a w tle odmowy winien znajdować się przepis postanowienia o randze ustawy. Podmiot odwołujący się do możliwości ograniczenia udzielenia informacji, mimo jej publicznego charakteru, nie może w sposób dowolny tworzyć nowych rodzajów tajemnic czy interpretować prywatność według własnego osądu, stawiając wnioskującym dodatkowe przeszkody w uzyskaniu celu, jakim jest dostęp do informacji publicznej⁵⁴. Relevantny prawnie błąd w zakresie okoliczności uzasadniających ograniczenie dostępu do informacji publicznej wyłącza umyślność, a co za tym idzie – wyeliminuje możliwość pociągnięcia sprawcy do odpowiedzialności karnej.

⁵⁰ K. Kędzierska, P. Szustakiewicz, *Pojęcie informacji publicznej...*, op. cit., a także: wyrok SA w Poznaniu z dnia 7 marca 2013 r., II SA/Po 47/13, Legalis nr 617635.

⁵¹ Zob. wyrok NSA z dnia 30 października 2002 r., II Sa 1956/02, Legalis nr 106369.

⁵² I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, wyd. 3, Warszawa 2016.

⁵³ Zob. teza nr 2 w komentarzu do art. 23 u.d.i.p. – M. Kłaczyński, S. Szuster, *Komentarz do art. 23 [w:] Komentarz do ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2001 r. Nr 112 poz. 1198)*, LEX/el. 2003.

⁵⁴ I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, *Ustawa...*, op. cit., s. 45. oraz K. Kędzierska, P. Szustakiewicz, *Pojęcie informacji publicznej...*, op. cit.

BŁĄD CO DO PODMIOTU ZOBOWIĄZANEGO

W pierwszej kolejności, biorąc pod uwagę ewentualne przypisanie określonego podmiotowi odpowiedzialności karnej z u.d.i.p., sąd będzie badał, czy w ogóle obowiązek udzielenia informacji publicznej w istocie ciążył na danym podmiocie. Już sam początek omawianego art. 23 u.d.i.p., („kto wbrew ciążącemu na nim obowiązkowi”) prowadzi do konkluzji, że ewentualna próba uchylenia się od odpowiedzialności karnej wynikającej z ustawy może opierać się na powołaniu się podmiotu na okoliczność nieświadomości faktu bycia zobowiązanym lub urojeniu, że inna osoba jest zobowiązana zamiast niego.

Ustawodawca w art. 4 ust. 1 u.d.i.p. *ab initio* wskazał podmioty zobowiązane do udzielenia informacji publicznej, mając na uwadze przede wszystkim „władzę publiczną oraz inne podmioty wykonujące władzę publiczną”, wymieniając dalej w formie punktów podmioty „w szczególności” zobowiązane, tj.:

- 1) organy władzy publicznej;
- 2) organy samorządów gospodarczych i zawodowych;
- 3) podmioty reprezentujące zgodnie z odrębnymi przepisami Skarb Państwa;
- 4) podmioty reprezentujące państwowe osoby prawne albo osoby prawne samorządu terytorialnego oraz podmioty reprezentujące inne państwowe jednostki organizacyjne albo jednostki organizacyjne samorządu terytorialnego;
- 5) podmioty reprezentujące inne osoby lub jednostki organizacyjne, które wykonują zadania publiczne lub dysponują majątkiem publicznym, oraz osoby prawne, w których Skarb Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub samorządu gospodarczego albo zawodowego mają pozycję dominującą w rozumieniu przepisów o ochronie konkurencji i konsumentów.

W ten sposób użyty język prawny doprowadził jednak do sytuacji, kiedy to mimo ponad 20 lat obowiązywania przedmiotowej ustawy zakres podmiotowy jednostek zobowiązanych do udzielenia informacji wciąż budzi wątpliwości nie tylko samych zobowiązanych, ale i zainteresowanych informacją wnioskujących.

Analiza orzecznictwa sądów administracyjnych⁵⁵ pozwala na stwierdzenie, że sądy również zauważają nietrafne określenie przez ustawodawcę podmiotów zobowiązanych do udzielenia informacji publicznej, zważając jednocześnie, iż ustawodawca miał w zamiarze szerokie pojmowanie podmiotów zobowiązanych – jako takich, które wykonują „władztwo publiczne”. Nie wszystkie podmioty działające w ramach struktur jednostek organizacyjnych, np. gminy, będą zobowiązane do udzielenia informacji publicznej. Samo zaś wykonywanie władzy publicznej, powiedzmy w postaci wydawania decyzji administracyjnych, nie oznacza automatycznie, że osoba jest organem władzy publicznej, o którym mowa w art. 4 ust. 1 pkt. 1 u.d.i.p., a jedynie organem jednostki organizacyjnej⁵⁶. Niejednokrotnie dochodzi także do sytuacji „przerzucania” odpowiedzialności między podmiotami działającymi w ramach jednej struktury organizacyjnej. W przypadkach niejednoznacznych to właśnie orzekające sądy muszą rozstrzygnąć, czy dany przedmiot jest

⁵⁵ Wyrok NSA z dnia 5 lipca 2022 r., III OSK 1309/21, Legalis nr 2760520.

⁵⁶ Wyrok NSA z dnia 15 czerwca 2018 r., I OSK 1722/16, Legalis nr 1811576.

podmiotem, którego do udzielenia informacji publicznej miał zobowiązać ustawodawca⁵⁷. Warto też wspomnieć, że dodatkową przeszkodą, która może utrudniać jednoznaczne ustalenie osoby zobowiązanej do udzielenia informacji, jest podział i kompetencje określone w wewnętrznych aktach, takich jak regulaminy czy podział obowiązków⁵⁸. W przypadku gdy osoby takiej nie da się ustalić, odpowiedzialność za nieudostępnienie informacji może ponieść podmiot kierowniczy w danej jednostce⁵⁹. Rozwijając powyższe, należy wskazać, że doktryna pozostaje podzielona co do kwestii ustalenia osoby odpowiedzialnej za nieudzielenie informacji publicznej – w zakresie, czy odpowiedzialność poniesie tylko kierownik danej jednostki, czy jednak kierownik wraz z pracownikiem⁶⁰. Ponadto część teoretyków jest zdania, że aby skutecznie móc przypisać konkretnej osobie odpowiedzialność z art. 23 u.d.i.p., muszą zostać spełnione jednocześnie trzy przesłanki w zakresie informacji udzielonej na wniosek: 1) osoba ta posiada ustawowy obowiązek udostępnienia informacji; 2) wniosek został do danej osoby skierowany; 3) osoba ta posiada w danym momencie żadaną informację⁶¹.

Słusznie zauważa się, że wskazane nieostrości w zakresie wyznaczenia podmiotów zobowiązanych do udzielenia informacji publicznej prowadzą do rzeczywistego zniekształcenia zasad odpowiedzialności karnej za brak udostępnienia informacji publicznej, a co za tym idzie – do możliwości uchylenia się spod owej odpowiedzialności ze względu na błąd co do świadomości bycia podmiotem zobowiązanym. Do tego dodatkową warstwą komplikacji z ustaleniem osoby sprawcy jest nieporządek organizacyjny w zakresie powierzanych czynności w ramach struktury organizacyjnej, a także nierzadkie przenikanie się kompetencji poszczególnych oddziałów lub konkretnych osób. Taka osoba, pozostająca w błędzie co do bycia osobą zobowiązaną do udzielenia informacji lub osoba w wyniku błędnie ustalonego podziału ról i obowiązków, może dojść do usprawiedliwionego błędu, że – mimo faktycznego obowiązku – udzielenie informacji nie leży w zakresie jej powinności⁶². Sprawca może pozostawać w błędzie polegającym na całkowitej nieświadomości co do bycia osobą zobowiązaną lub urojeniu, że ktoś inny zamiast niego jest zobowiązany (np. kierownik z innego wydziału w strukturze), lub oba przypadki jednocześnie⁶³. Ustalenie osoby odpowiedzialnej musi bowiem cechować

⁵⁷ M. Bidziński, *Komentarz do art. 4 ustawy o dostępie do informacji publicznej* [w:] M. Bidziński, M. Chmaj, P. Szustakiewicz (red.), *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2015.

⁵⁸ Zob. teza nr 1 w komentarzu do art. 23 u.d.i.p. [w:] M. Kłaczyński, S. Szuster, *Komentarz...*, op. cit.

⁵⁹ *Ibidem*.

⁶⁰ A. Matusiak, B. Pietrzak-Kudelska, *Dostęp do informacji publicznej a odpowiedzialność karna...*, op. cit., a także zob. więcej: E. Czarny-Drożdżewski, *Karna ochrona prawa do informacji publicznej*, *Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych*, nr 2, 2005, s. 162–163., a także: M. Bernaczyk, A. Presz, *Karnoprawna ochrona dostępu do informacji publicznej w działalności prokuratury i sądów powszechnych. Cz. I* [w:] „Kwartalnik Naukowy Prawo Mediów Elektronicznych”, nr 1(210), s. 58–59.

⁶¹ I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, wyd. 3, Warszawa 2016.

⁶² Por. K. Pawlik, *Warunki odpowiedzialności karnej za nieudostępnienie...*, op. cit.

⁶³ P. Daniluk, *Błąd...*, op. cit. oraz J. Giezek [w:] J. Giezek, *Kodeks...*, op. cit.

się jednoznacznością, tj. powinno polegać na indywidualnym oznaczeniu sprawy lub sprawców, a nie np. całego urzędu, ponieważ tego wymaga każda odpowiedzialność karna. A zatem nie jest to osoba zupełnie dowolna, a jedynie taka, na której ciąży ustawowy obowiązek udostępnienia informacji publicznej, więc osoba określona jako przedmiot czynności wykonawczej⁶⁴. Nieświadomość co do wystąpienia znamion pozytywnych – cech pozostawiana osobą zobowiązaną – może prowadzić do wyłączenia odpowiedzialności karnej ze względu na *error in personam*⁶⁵.

WNIOSKI

Analiza przedmiotowego zagadnienia skłania ku refleksji nad rzeczywistą istotą błędu jako przesłanki wyłączającej odpowiedzialność karną za czyn zabroniony określony w art. 23 u.d.i.p. Konstrukcja samego przepisu normującego przestępstwo nieudostępnienia informacji publicznej, jak i nieklarowne zdefiniowanie pojęć przez ustawodawcę wprowadza wiele wątpliwości interpretacyjnych na gruncie przyjętej odpowiedzialności karnej podmiotu zobowiązanego do udzielenia informacji. Jednocześnie okoliczności te wprowadzają realną możliwość powołania się sprawcy na błąd. Błąd ten może dotyczyć każdego ze znamion, choćby i jednego, np. co do zakwalifikowania określonej informacji jako publicznej, jednakże musi to być błąd usprawiedliwiony, który pozostaje prawnie relewantny. Nie zawsze bowiem zasłanianie się niewiedzą doprowadzi do zwolnienia się z odpowiedzialności karnej. Wydaje się, że w dobie zwiększającej się świadomości społecznej, jak i poczucia zasad demokracji, w celu osiągnięcia faktycznej ochrony prawa dostępu do informacji publicznej należy postulować większą precyzję w przepisach i definicjach dotyczących informacji publicznej ze strony ustawodawcy. Zdaje się, że prawodawca mógłby zacząć choćby od modyfikacji definicji informacji publicznej, zastępując zwrot „sprawy publicznej” w art. 1 u.d.i.p. konkretnym i klarownym zdefiniowaniem informacji publicznej, skoro brak jest w treści ustawy określenia pojęcia sprawy publicznej. Ewentualnie mogłaby zostać dodana jednostka systematyzacyjna, która wyjaśniałaby rozumienie sprawy publicznej, tj. wskazany dodatkowy przepis mógłby mieć następujące brzmienie: „Sprawa publiczna to każdy przejaw faktycznego działania władzy publicznej i innych podmiotów wykonujących zadania publiczne na rzecz ogółu społeczeństwa, na rzecz państwa polskiego, jak i dotyczący jego majątku”.

⁶⁴ Por. P. Kozłowska-Kalisz [w:] *Kodeks karny...*, op. cit.

⁶⁵ M. Królikowski, R. Zawłocki (red.) *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz. Art. 1–116*, wyd. 5, Warszawa 2021.

BIBLIOGRAFIA

- Aleksandrowicz T.R. [w:] *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, wyd. 4, Warszawa 2008.
- Bernaczyk M., *Funkcja prawa do informacji w polskim porządku prawnym* [w:] M. Jabłoński (red.), *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, Wrocław 2014.
- Bernaczyk M., Presz A., *Karnoprawna ochrona prawa do informacji publicznej. Praktyczna analiza (część 2)*, „Prokuratura i Prawo” 2011, nr 5.
- Bernaczyk M., Presz A., *Karnoprawna ochrona prawa do informacji publicznej. Uwagi wstępne (część 1)*, „Prokuratura i Prawo” 2011, nr 4.
- Bernaczyk M., Presz A., *Karnoprawna ochrona dostępu do informacji publicznej w działalności prokuratury i sądów powszechnych. Cz. I*, „Kwartalnik Naukowy Prawo Mediów Elektronicznych”, 2010, nr 1.
- Bidziński M., *Komentarz do art. 4 ustawy o dostępie do informacji publicznej* [w:] M. Bidziński, M. Chmaj, P. Szustakiewicz (red.), *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2015.
- Chmaj M. [w:] M. Chmaj, M. Bidziński, P. Szustakiewicz (red.), *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2015.
- Czarny-Drożdziejko E., *Karna ochrona prawa do informacji publicznej*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 2005, nr 2.
- Daniluk P., *Błąd z art. 28 § 1 k.k.* [w:] R. Stefański (red.), *Kodeks Karny. Komentarz*, wyd. 6, Warszawa 2023.
- Frankowski S., *Przestępstwa kierunkowe w teorii i praktyce*, Warszawa 1970.
- Giezek J. [w:] J. Giezek (red.), *Kodeks karny. Komentarz. Część ogólna*, Warszawa 2021.
- Górzyńska T., *Prawo do informacji i zasada jawności administracyjnej*, Kraków 1999.
- Jabłoński M., Wygoda K., *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Wrocław 2002.
- Jabłoński M., *Udostępnianie informacji w trybie wnioskowym*, Wrocław 2009.
- Kamińska I., Rozbicka-Ostrowska M., *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, wyd. III, Warszawa 2016.
- Kędzierska K., Szustakiewicz P., *Pojęcie informacji publicznej* [w:] P. Szustakiewicz (red.), *Dostęp do informacji publicznej*, wyd. 3, Warszawa 2019.
- Kiełbowski M., *Postępowanie skargowe w zakresie udostępnienia informacji publicznej* [w:] P. Szustakiewicz (red.), *Dostęp do informacji publicznej*, Warszawa 2019.
- Kłaczyński M., Szuster S., *Komentarz do art. 23* [w:] M. Kłaczyński, S. Szuster, *Komentarz do ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. 01.112.1198)*, LEX/el. 2003.
- Kozłowska-Kalisz P. [w:] M. Mozgawa (red.), *Kodeks karny. Komentarz aktualizowany*, art. 23, LEX/el. 2023.
- Krakala A., *Ochrona informacji niejawnych w postępowaniu administracyjnym i sądowno-administracyjnym* [w:] M. Maciejewski (red.), *Prawo do informacji publicznej. Efektywność regulacji i perspektywy jej rozwoju*, Warszawa 2014.
- Matusiak A., Pietrzak-Kudelska B., *Dostęp do informacji publicznej a odpowiedzialność karna* [w:] P. Szustakiewicz (red.), *Dostęp do informacji publicznej*, wyd. 3, Warszawa 2019.
- Pawlik K., *Warunki odpowiedzialności karnej za nieudostępnienie informacji publicznej*, „Informacja w Administracji Publicznej” 2019, nr 3.

- Przesławski T., *Art. 9 k.k. Umysłność* [w:] R. Stefański (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, wyd. 6, Warszawa 2023.
- Warylewski J., *Spółeczna szkodliwość czynu w nowym k.k. – próba określenia*, „Przegląd Sądowy” 1998, nr 7–8.
- Ważny K., *Odpowiedzialność z tytułu nieudostępnienia informacji publicznej* [w:] S. Płazek, M. Stec (red.), *Służba publiczna. Stan obecny, wyzwania i oczekiwania*, Warszawa 2013.
- Zoll A. [w:] W. Wróbel, A. Zoll (red.), *Kodeks karny. Część ogólna. Tom I. Komentarz do art. 1–52*, Warszawa 2016.

BŁĄD JAKO PRZESŁANKA WYŁĄCZENIA ODPOWIEDZIALNOŚCI KARNEJ ZA NIEUDZIELENIE INFORMACJI PUBLICZNEJ

Streszczenie

W opracowaniu omówiono błąd w rozumieniu przepisów karnych pod kątem wyłączenia odpowiedzialności osoby zobowiązanej do udzielenia informacji publicznej. Autorka dokonała próby określenia istoty błędu na tyle usprawiedliwionego, by mógł on stanowić skuteczną przesłankę wyłączenia odpowiedzialności karnej osoby zobowiązanej do udzielenia informacji publicznej. W tym celu swe rozważania opiera na ugruntowanych kierunkach doktryny, uzupełniając badania teoretyczne o wybrane orzecznictwo sądowe.

Słowa kluczowe: informacja publiczna, odpowiedzialność karna za nieudzielenie informacji publicznej, błąd

ERROR AS A PREMISE FOR EXCLUSION OF CRIMINAL LIABILITY FOR FAILURE TO PROVIDE PUBLIC INFORMATION

Abstract

The article discusses the error in the understanding of penal provisions in terms of excluding the liability of the person obliged to provide public information. The author made an attempt to determine the core of an error justified or significant enough to be an effective ground for excluding the criminal liability of the person obliged to provide public information. For this purpose, she bases her considerations on the well-established directions of the doctrine, supplementing theoretical research with selected jurisprudence.

Keywords: public information, criminal liability for failure to provide public information, error

ORGANIZACJE ZWIĄZKOWE ORAZ ORGANIZACJE PRACODAWCÓW JAKO PODMIOTY KONSTYTUCYJNEGO PRAWA DO INFORMACJI PUBLICZNEJ

KATARZYNA KACZMARSKA *

Prawo do informacji publicznej zostało wprowadzone do porządku konstytucyjnych norm prawa polskiego dopiero w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹ z dnia 2 kwietnia 1997 r.² Przepis Konstytucji RP zawierający konstytucyjne prawo dostępu do informacji publicznej (art. 61 Konstytucji RP) został umieszczony w rozdziale II „Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela” w części zatytułowanej „Wolności i prawa polityczne”.

Umieszczenie prawa do informacji publicznej wśród konstytucyjnych praw politycznych przesądza o jego charakterze i roli w społeczeństwie demokratycznym. Wskazuje się je jako „jedno z kluczowych praw politycznych o zasadniczym znaczeniu dla życia społecznego i politycznego w demokratycznym państwie prawa”³. Zgodnie ze stanowiskiem zawartym w komentarzu do Konstytucji RP L. Garlickiego prawo to gwarantuje otrzymanie informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne⁴. Przy czym dostęp do informacji publicznej jest warunkiem zapewnienia „rzetelności i sprawności” w „działaniu instytucji publicznych”⁵. Stanowi formę obywatelskiej kontroli władzy publicznej oraz umożliwia obywatelom rzeczywiste uczestnictwo w życiu publicznym⁶. Podobnie twierdzi

* uczestniczka seminarium doktoranckiego nauk prawnych Wydziału Prawa i Administracji Uczelni Łazarskiego, e-mail: kaczmarskakasia@poczta.onet.pl, ORCID: 0009-0004-4633-7829

¹ Dz.U. Nr 78 poz. 483 z późn. zm.

² W. Sokolewicz, K. Wojtyczek [w:] L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II*, wyd. 2, Warszawa 2016, art. 61 Konstytucji RP; B. Opaliński, *Dostęp do informacji publicznej jako emanacja zasady jawności życia publicznego*, PPP 2019, nr 7–8, s. 35–43.

³ Uzasadnienie do poselskiego projektu ustawy o dostępie do informacji publicznej, Sejm RP III kadencji, druk sejmowy nr 2094 z dnia 30 czerwca 2000 r., s. 17, pkt 1: „Potrzeba i cel wydania ustawy”.

⁴ W. Sokolewicz, K. Wojtyczek [w:] L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, op. cit.

⁵ Zgodnie z preambułą Konstytucji RP.

⁶ W. Sokolewicz, K. Wojtyczek [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, op. cit.

P. Szustakiewicz, który wskazuje, że „prawo dostępu do informacji publicznej jest obywatelskim prawem politycznym, którego zadaniem jest faktyczna kontrola przez społeczeństwo podmiotów wykonujących władzę publiczną”⁷.

Z kolei W. Jakimowicz podkreśla, że prawo dostępu do informacji publicznej jest publicznym prawem podmiotowym⁸. Oznacza to „możliwość domagania się od władz publicznych określonego zachowania w związku z zapewnieniem realizacji treści tego prawa, a w razie braku należytej reakcji – możliwość wyegzekwowania takiego zachowania w drodze odpowiednich instytucji procesowych”⁹. Podobnie A. Błaszczyńska, za M. Jaśkowską¹⁰, zauważa „dwuaspektowość” tego prawa, gdyż z jednej strony jest podmiot zobowiązany do udzielenia informacji publicznej, a z drugiej strony podmiot uprawniony do jej uzyskania¹¹.

Powyższe ma znaczenie przy określaniu statusu organizacji związkowych i organizacji pracodawców, gdyż w polskiej regulacji podmioty te zostały równocześnie zobowiązane do udostępnienia i uprawnione do dostępu do informacji publicznej. Związki zawodowe jako podmioty zobowiązane do udostępniania informacji publicznej zostały wskazane już w poselskim projekcie ustawy o dostępie do informacji publicznej z 2000 r.¹², który ostatecznie został przyjęty jako ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej¹³. Ostatecznie obowiązek udostępniania informacji publicznej przez organizacje związkowe został wyodrębniony w osobnym przepisie przyjętej ustawy (art. 4 ust. 2 u.d.i.p.), razem z obowiązkiem udostępniania informacji publicznej przez partie polityczne. Nowelizacja tego przepisu w następnych latach zobowiązała także organizacje pracodawców do udostępniania informacji publicznej.

Przyjęta w projekcie ustawy, a następnie uchwalonej ustawy, rola związków zawodowych w realizacji prawa dostępu do informacji publicznej zdaje się wynikać ze szczególnej pozycji związków zawodowych w Polsce. Trybunał Konstytucyjny już w wyroku z 1998 r. zauważył, że „w rzeczywistości społecznej Rzeczypospolitej Polskiej związki zawodowe pełnią rolę *quasi* partii politycznych. Niezależnie od politycznej formacji oraz różnych celów przyświecających ich działaniom, nie ulega wątpliwości, że w głównej mierze prowadzą one działania polityczne, nie zawsze bezpośrednio związane z ochroną interesów pracowniczych”¹⁴. Także w literaturze

⁷ P. Szustakiewicz, *Pojęcie „władz publicznych” w ustawie o dostępie do informacji publicznej* [w:] J. Chlebny (red.), *Wolności i prawa człowieka i obywatela w orzecznictwie sądów administracyjnych. Księga jubileuszowa na 100-lecie utworzenia Najwyższego Trybunału Administracyjnego*, Warszawa 2022.

⁸ W. Jakimowicz, *Prawo do informacji publicznej jako konstytucyjne publiczne prawo podmiotowe* [w:] J. Chlebny (red.), *Wolności i prawa człowieka i obywatela w orzecznictwie sądów administracyjnych. Księga jubileuszowa na 100-lecie utworzenia Najwyższego Trybunału Administracyjnego*, Warszawa 2022.

⁹ A. Błaszczyńska, *Zakres podmiotowy prawa do informacji publicznej*, PPP 2010, nr 6, s. 50–61.

¹⁰ Zob.: M. Jaśkowska, *Dostęp do informacji publicznych w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Toruń 2002, s. 41.

¹¹ A. Błaszczyńska, *Zakres podmiotowy...*, op. cit., s. 50–61.

¹² Poselski projekt ustawy o dostępie do informacji publicznej, Sejm RP III kadencji, druk sejmowy nr 2094 z dnia 30 czerwca 2000 r. (w art. 4 ust. 1 pkt 5 projektu ustawy związki zawodowe zostały wskazane obok partii politycznych oraz innych podmiotów prawa publicznego).

¹³ Dz.U. z 2022 r. poz. 902, dalej: u.d.i.p.

¹⁴ Wyrok TK z dnia 17 listopada 1998 r., K 42/97, OTK 1998/7/113 (Dz.U.1998/143/928), LEX nr 34615.

przedmiotu wskazuje się na silne oddziaływanie związków zawodowych na stosunki społeczne i gospodarcze, co ma uzasadniać charakter polityczny prawa zrzeszania się w związki zawodowe i jego umiejscowienie w Konstytucji RP¹⁵.

Wydaje się, że rozwiązanie przyjęte w polskiej regulacji prawa dostępu do informacji publicznej nie może być uzasadniane siłą reprezentacji społecznej organizacji związkowych. Choć w 1991 r. „członkostwo w związkach zawodowych deklarował co piąty dorosły Polak”¹⁶, to „w ciągu kilku kolejnych lat liczba ta zmniejszyła się prawie o połowę”¹⁷. Następnie „w latach 2001–2010 odsetek osób należących do tego typu organizacji nie przekraczał 9%”¹⁸, a w latach 2011–2020 spadł do poziomu „6% ogółu społeczeństwa”¹⁹.

Najnowsze dane z badania Centrum Badania Opinii Społecznej (CBOS) z 2021 r. wskazują, że „członkostwo w związkach zawodowych deklaruje 5,5% Polaków, co stanowi mniej więcej jedną dziesiątą pracowników najemnych (10,5%). Przeważnie należą oni do związków wchodzących w skład dużych organizacji (NSZZ „Solidarność”, Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych i Forum Związków Zawodowych)”²⁰. Z kolei z publikacji Głównego Urzędu Statystycznego (GUS) z 2019 r. wynika, że „w 2018 r. 0,4 tys. aktywnych organizacji pracodawców zrzeszało 19,1 tys. członków (o 2,4% więcej niż w 2014 r.). Natomiast do 12,5 tys. związków zawodowych należało łącznie 1,5 mln osób (o 1,1% mniej niż w 2014 r.)”²¹. W sumie w 2018 r. aktywnie uczestniczyło w życiu społecznym 12,9 tys. organizacji dialogu społecznego, przy czym „w latach 2014–2018 liczba organizacji pracodawców wzrosła o 10,0%, a aktywnych związków zawodowych zmalała o 2,9%”²². W 2018 r. 82,6% związków zawodowych należało do organizacji związkowych, które reprezentowały pracowników w Radzie Dialogu Społecznego (RDS), natomiast pracodawcy byli reprezentowani w RDS przez 22,2% organizacji pracodawców²³.

Choć nie charakteryzują się silną reprezentacją społeczną, to wpływ związków zawodowych na sytuację gospodarczo-społeczną w skali całego kraju jest postrzegany dobrze. W okresie dwóch lat poprzedzających badanie CBOS z 2021 r., „wyraźnie poprawił się odbiór działalności związków zawodowych w Polsce. Obecnie niemal połowa badanych (46%, wzrost o 8 punktów procentowych od 2019 r.) postrzega ją jako korzystną dla kraju, a niespełna jedna piąta (18%, spadek o 3 punkty) – jako niekorzystną”²⁴. Koresponduje to z najnowszymi danymi GUS z 2018 r., z których wynika, że animowanie współpracy między organizacjami

¹⁵ W. Sokolewicz, K. Wojtyczek [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, op. cit.

¹⁶ Centrum Badania Opinii Społecznej (CBOS), *Komunikat z badań*, Nr 140/2021, listopad 2021, s. 2.

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ *Ibidem*, s. 1.

²¹ Główny Urząd Statystyczny, *Partnerzy dialogu społecznego – organizacje pracodawców i związki zawodowe w 2018 r. (wyniki wstępne)*, Informacja sygnałna z dnia 27 sierpnia 2019 r., s. 2.

²² *Ibidem*.

²³ *Ibidem*.

²⁴ Centrum Badania Opinii Społecznej (CBOS), *Komunikat z badań...*, op. cit., s. 5.

a instytucjami stanowiło dla związków zawodowych 43,0% działalności, a dla organizacji pracodawców 59,0%²⁵. Wynika z tego, że organizacje związkowe i organizacje pracodawców aktywnie uczestniczą w życiu publicznym kraju, a ich działania mają pozytywny odbiór społeczny.

Biorąc powyższe pod uwagę, w niniejszym opracowaniu opisano „dwuaspekto-wość” roli związków zawodowych i organizacji pracodawców w urzeczywistnianiu konstytucyjnego prawa dostępu do informacji publicznej. W tym celu odniesiono się do wskazanego w u.d.i.p. zakresu podmiotowego prawa dostępu do informacji publicznej, a mianowicie art. 4 u.d.i.p. wskazującego, które podmioty są zobowiązane do udzielania takiej informacji, oraz art. 2 ust. 1 u.d.i.p., gdzie określono podmioty uprawnione do żądania dostępu do informacji publicznej.

Związki zawodowe i organizacje pracodawców mogą pełnić dwie role w regulacji prawa dostępu do informacji publicznej:

- 1) pierwsza rola odnosi się do obowiązku udostępnienia informacji publicznej;
- 2) druga rola odnosi się do prawa dostępu do informacji publicznej.

W zakresie pierwszej z tych ról bezpośrednio odniesienie do związków zawodowych i organizacji pracodawców zawiera art. 4 ust. 2 u.d.i.p. Stanowi on, że „obowiązane do udostępnienia informacji publicznej są organizacje związkowe i pracodawców”, które są reprezentatywne w rozumieniu ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego²⁶. Przepis ten stanowi podstawę obowiązku udostępnienia informacji publicznej przez wyżej wskazane podmioty, która jest odrębną od podstawy obowiązku innych podmiotów wskazanych w otwartym katalogu art. 4 ust. 1 u.d.i.p. Co istotne, podmioty z art. 4 ust. 2 nie zostały wskazane w art. 61 Konstytucji RP. Nie można mieć jednak wątpliwości, że uczestniczą one w kształtowaniu relacji społeczno-gospodarczych w kraju. W literaturze przedmiotu zauważa się, że „poprzez ich wyodrębnienie i wyróżnienie w osobnej jednostce redakcyjnej przepisu [ustawodawca – przyp. aut.] przyjął założenie, że podmioty te z definicji wykonują zadania publiczne, jako że w tym właśnie celu zostały stworzone”²⁷. M. Rypina twierdzi, że „podmioty te spełniają określone zadania publiczne na mocy Konstytucji RP oraz właściwych ustaw²⁸ i z tego powodu powinny podlegać społecznej kontroli”²⁹. Takie stanowisko potwierdza także treść

²⁵ Główny Urząd Statystyczny, *Partnerzy dialogu społecznego...*, op. cit., s. 3.

²⁶ Ustawa o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego z dnia 24 lipca 2015 r. (Dz.U. z 2018 r. poz. 2232; z późn. zm.), dalej: ustawa o RDS.

²⁷ K. Kędzierska, *Zakres podmiotowy udostępnienia informacji publicznej. Związki zawodowe, pracodawców i partie polityczne* [w:] P. Szustakiewicz (red.), *Dostęp do informacji publicznej*, Warszawa 2019.

²⁸ Jako przykład ustawowego obowiązku uczestnictwa przez partnerów społecznych w zadaniach publicznych władzy państwowej można wskazać uregulowane ustawowo, coroczne negocjacje i uzgodnienia partnerów społecznych w ramach Rady Dialogu Społecznego odnośnie do wysokości minimalnego wynagrodzenia oraz wysokości minimalnej stawki godzinowej (art. 2 ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę, Dz.U. z 2020 r. poz. 2207).

²⁹ M. Rypina, *Reprezentatywne organizacje związkowe i reprezentatywne organizacje pracodawców* [w:] idem, *Udostępnianie informacji publicznej przez podmioty prywatne*, Warszawa 2022; M. Bernaczyk, *Partie polityczne oraz organizacje związkowe i pracodawców reprezentatywne w rozumieniu ustawy z 6*

regulacji, gdyż w przypadku organizacji związkowych i organizacji pracodawców „ustawodawca [w art. 4 ust. 2 u.d.i.p. – przyp. aut.] nie wymaga (przynajmniej wprost), aby podmioty te wykonywały zadania publiczne”³⁰.

W poselskim projekcie ustawy o dostępie do informacji publicznej z 2000 r.³¹ wskazano, że zobowiązane do udostępniania informacji publicznej są jedynie związki zawodowe. Prawo to miało przysługiwać każdemu związkowi zawodowemu, bez względu na jego status. Związki zawodowe były w tym projekcie wymienione w art. 4 ust. 1 pkt 5 u.d.i.p. – razem z partiami politycznymi i innymi podmiotami prawa publicznego – w ramach zamkniętej listy podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji publicznej.

Wyodrębnienie i uniezależnienie obowiązku związków zawodowych do udostępniania informacji publicznej nastąpiło dopiero w ramach prac sejmowych nad projektem ustawy. W tekście przyjętej ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej³², która weszła w życie dnia 1 stycznia 2002 r., zawarto obowiązek związków zawodowych, a także ich organizacji oraz partii politycznych, do udostępniania informacji publicznej, lecz już w odrębnym ustępie tego przepisu, art. 4 ust. 2. Obowiązek ten był zatem niezależny od obowiązku nałożonego na pozostałe podmioty wskazane w otwartym katalogu art. 4 ust. 1 u.d.i.p.

Treść przyjętej w 2001 r. regulacji nie budziła kontrowersji w zakresie, w jakim związki zawodowe wykonują zadania publiczne i dlatego są obowiązane do udostępniania informacji publicznej. Niemniej jej brzmienie spowodowało sprzeciw strony związkowej. Strona związkowa podkreślała brak analogicznego obowiązku po stronie przedsiębiorców, co powodowało zachwianie równowagi pomiędzy partnerami społecznymi i znaczne pogorszenie sytuacji związków zawodowych w stosunku do pracodawców³³. Dlatego w kolejnych latach dokonano dwóch zmian brzmienia art. 4 ust. 2 u.d.i.p.

Pierwszą zmianę do art. 4 ust. 2 u.d.i.p. wprowadzono mocą art. 9 ustawy z dnia 8 października 2004 r. o zmianie ustawy o Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego oraz o zmianie niektórych innych ustaw³⁴. W rządowym projekcie wyżej wskazanej ustawy³⁵, art. 4 ust. 2 przewidywał, że „obowiązane do udostępniania informacji publicznej są ogólnokrajowe związki zawodowe, zrzeszenia (federacje) związków zawodowych i ogólnokrajowe

lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji ds. Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego [w:] idem, *Obowiązek bezwzględny udostępniania informacji publicznej*, Warszawa 2008.

³⁰ M. Rypina, *Reprezentatywne organizacje związkowe...*, op. cit.

³¹ Poselski projekt ustawy o dostępie do informacji publicznej..., op. cit.

³² Dz.U. Nr 112 poz. 1198.

³³ T.R. Aleksandrowicz, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, wyd. 4, Warszawa 2008, art. 4; K. Kędzierska, *Zakres podmiotowy...*, op. cit.

³⁴ Ustawa z dnia 8 października 2004 r. o zmianie ustawy o Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 240 poz. 2407) – ustawa weszła w życie dnia 23 listopada 2004 r.

³⁵ Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Sejm RP IV kadencji, druk sejmowy nr 2426 z dnia 8 stycznia 2004 r. – projekt ustawy, s. 15.

organizacje międzyzwiązkowe oraz partie polityczne". W uzasadnieniu rządowego projektu tej zmiany wskazano, że zmierza ona do „ograniczenia kręgu organizacji związkowych obowiązanych do udostępniania informacji publicznej”³⁶. W toku prac sejmowych Klub Parlamentarny SLD zaproponował poprawkę do projektu rządowego, która została przyjęta przez Sejm i weszła w życie na mocy przyjętej ustawy³⁷. Zgodnie z tą poprawką zakres podmiotów obowiązanych do udostępniania informacji publicznej odnosić się miał już tylko do organizacji związkowych, reprezentatywnych w rozumieniu ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego³⁸. Zaproponowana poprawką nałożyła także na organizacje pracodawców – reprezentatywne, w rozumieniu u.t.k.s.s.g.³⁹ – obowiązek udostępniania informacji publicznej. Stanowiło to realizację postulatów wcześniej zgłaszanych przez stronę związkową.

Druga zmiana art. 4 ust. 2 u.d.i.p. została dokonana mocą art. 63 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego⁴⁰. Dokonano w niej korekty regulacji w związku z tym, że Trójstronna Komisja ds. Społeczno-Gospodarczych została zastąpiona przez Radę Dialogu Społecznego. Od wejścia w życie tej zmiany obowiązane do udostępniania informacji publicznej są organizacje związkowe i pracodawców, które są reprezentatywne w rozumieniu ustawy o RDS.

Powyższe nie zakończyło dyskusji dotyczącej obowiązku organizacji związkowych i organizacji pracodawców do udostępniania informacji publicznej. Kolejną kwestią podlegającą rozważaniu był zakres udzielanej informacji. W komentarzu do art. 4 u.d.i.p. M. Chmaj wskazuje, że nałożony na organizacje związkowe i organizacje pracodawców obowiązek udzielania informacji publicznej „odnosi się tylko do wykonywania przez te podmioty zadań publicznych”⁴¹. W ocenie tego

³⁶ Sejm RP IV Kadencji, rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego oraz o zmianie niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 2426 z dnia 8 stycznia 2004 r. – uzasadnienie projektu ustawy, s. 4.

³⁷ Dodatkowe sprawozdanie Komisji Polityki Społecznej i Rodziny z dnia 26 sierpnia 2004 r., druk 3145-A.

³⁸ Ustawa z dnia 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego (Dz.U. z 2001 r. Nr 100 poz. 1080 z późn. zm.), dalej: u.t.k.s.s.g. – ustawa uchylona dnia 11 września 2015 r. przez ustawę o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego z dnia 24 lipca 2015 r. (Dz.U. z 2015 r. poz. 1240).

³⁹ Trójstronną Komisję ds. Społeczno-Gospodarczych powołano już uchwałą rządu z 1994 r., w ramach realizacji Paktu o przedsiębiorstwie państwowym w trakcie przekształcania. Regulację ustawową jej działania przyjęto jednak dopiero ustawą z dnia 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego (Dz.U. z 2001 r. Nr 100 poz. 1080 z późn. zm.); zob. [online:] <https://www.gov.pl/web/dialog/trojstronna-komisja-ds-spoleczno-gospodarczych> [dostęp: 07.03.2023].

⁴⁰ Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego (Dz.U. z 2015 r. poz. 1240), dalej: ustawa o RDS, która weszła w życie dnia 11 września 2015 r.

⁴¹ M. Bidziński, M. Chmaj, P. Szustakiewicz, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, wyd. 3, Warszawa 2018.

autora taki charakter mają zadania wskazane w art. 19–20 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych⁴² oraz w art. 16–16² ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o organizacji pracodawców⁴³, a mianowicie prawo opiniowania założeń i projektów aktów prawnych oraz dokumentów konsultacyjnych Unii Europejskiej, a także prawo występowania z wnioskami o wydanie lub zmianę ustawy albo innego aktu prawnego⁴⁴. Z kolei zdaniem M. Rypina o tym, czy organizacja związkowa lub organizacja pracodawców będą obowiązane do udostępnienia danej informacji, decydować powinny konkretne okoliczności stanu faktycznego, w szczególności charakter publiczny wnioskowanej informacji⁴⁵.

Drugi aspekt roli związków zawodowych i organizacji pracodawców w realizacji prawa dostępu do informacji publicznej urzeczywistnia się na tle prawa żądania dostępu do informacji publicznej. Podstawą prawną jest art. 2 ust. 1 u.d.i.p., który stanowi, że co do zasady „każdemu” przysługuje „prawo do informacji publicznej”.

Autorzy M. Kłaczyński i S. Szuster w swoim komentarzu do u.d.i.p. wskazują, że taka treść art. 2 ust. 1 u.d.i.p. oraz użycie w art. 2 ust. 2 u.d.i.p. sformułowania „osoby wykonującej prawo do informacji publicznej”, powoduje, że prawo do informacji publicznej przysługuje zarówno osobom fizycznym, jak i prawnym⁴⁶. Natomiast realizacja tego prawa, w przypadku jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, przysługuje wspólnie albo osobno członkom tych jednostek⁴⁷. Podobne stanowisko zajęto w orzecznictwie sądów administracyjnych, zgodnie z którym pojęcie „każdy” użyte w art. 2 ust. 1 u.d.i.p. oznacza zarówno osobę fizyczną, osobę prawną, jak i jednostkę organizacyjną, które nie mają osobowości prawnej⁴⁸.

Niemniej prawo zapisane w art. 61 Konstytucji RP odnosi się do „obywatela”, a nie do „każdego”. Dlatego Tomasz R. Aleksandrowicz zauważa, że powyższe podejście sądów uznawane jest za zastosowanie wykładni rozszerzającej w stosunku do zapisanego w Konstytucji RP prawa do informacji publicznej⁴⁹. Odnosząc się do wątpliwości w powyższym zakresie, A. Błaszczewska jest zdania, że z jednej strony art. 61 Konstytucji RP można traktować jako normę bezwzględnie obowiązującą (*ius cogens*), co prowadzi do wniosku, że art. 2 ust. 1 u.d.i.p. jest sprzeczny z normą konstytucyjną. Z drugiej zaś strony art. 61 Konstytucji RP może być też uznany za normę semiimperatywną, która stanowi „zakaz ograniczania ustalonego przez nią

⁴² Ustawa o związkach zawodowych z dnia 23 maja 1991 r. (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 854), dalej: u.z.z.

⁴³ Ustawa o organizacjach pracodawców z dnia 23 maja 1991 r. (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 97). Olgierd Kucharski wskazuje, że „brak rzeczywistego udziału w procesie legislacyjnym organizacji pracodawców (...) nie sprzyja demokracji i powoduje, że partnerzy społeczni pełnią rolę wyłącznie elementu «dekoracyjnego»” – zob. O. Kucharski, *Organizacje pracodawców w procesie stanowienia prawa*, PPP 2019, nr 6, s. 91–98.

⁴⁴ M. Bidziński, M. Chmaj, P. Szustakiewicz, *Ustawa o dostępie...*, op. cit.

⁴⁵ M. Rypina, *Reprezentatywne organizacje związkowe...*, op. cit.

⁴⁶ S. Szuster, M. Kłaczyński, *Dostęp do informacji publicznej. Komentarz*, LEX/el. 2003, art. 2.

⁴⁷ *Ibidem*.

⁴⁸ I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, wyd. 3, Warszawa 2016, art. 2.

⁴⁹ T.R. Aleksandrowicz, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej...*, op. cit., art. 2.

kregu podmiotów prawa, przy jednoczesnym przyzwoleniu na rozszerzenie tego zakresu”⁵⁰. Przy takiej interpretacji konstytucyjnego prawa dostępu do informacji publicznej art. 2 ust. 1 u.d.i.p. jest zgodny z art. 61 ust. 1 Konstytucji RP⁵¹.

Trzeba jednak zauważyć, że „przyznanie prawa dostępu do informacji publicznej «każdemu» było przedmiotem kontrowersji już na etapie przygotowywania projektu [ustaw – przyp. aut.], zarówno wśród posłów (zwłaszcza PSL), jak i w Komisji Nadzwyczajnej”⁵². W ramach prac parlamentarnych zwracano uwagę na względy ochrony bezpieczeństwa państwa oraz wyżej wskazaną kwestię zgodności przepisów projektowanej ustawy z Konstytucją RP. W trakcie prac sejmowych za przyjęciem „rozszerzonej” wykładni normy konstytucyjnej w przepisach projektowanej ustawy opowiadało się środowisko dziennikarzy, powołując się na normy prawa międzynarodowego⁵³, a mianowicie na art. 19 ust. 2 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych⁵⁴ oraz art. 10 ust. 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności⁵⁵. Przepisy tych aktów międzynarodowych zaliczały prawo do informacji publicznej do praw człowieka, odnoszących się zarówno do osób fizycznych, jak i prawnych⁵⁶. Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie w brzmieniu art. 61 Konstytucji RP, z którego wynika, że ustanowiono tam prawo do informacji publicznej od strony przedmiotowej, a nie podmiotowej⁵⁷. W tym przepisie Konstytucji RP jest bowiem wskazane, że informacja ma dotyczyć „działalności” określonych organów. Nie chodzi zatem o informacje o danych podmiotach, lecz o ich działaniach⁵⁸. Wynika z tego, że również organizacje związkowe i organizacje pracodawców mają prawo dostępu do informacji publicznej wedle normy zawartej w art. 61 Konstytucji RP.

Zgodnie z regulacją ustawową przy żądaniu dostępu do informacji publicznej nie ma znaczenia status związku zawodowego, czy też charakteru stosunków łączących podmiot zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej z wnioskodawcą, np. sytuacja, gdy żądającym informacji jest inna jednostka organizacyjna działająca w strukturach organizacji związkowej, która ma udostępnić informację publiczną⁵⁹.

⁵⁰ A. Błaszczyńska, *Zakres podmiotowy...*, op. cit., s. 50–61.

⁵¹ *Ibidem*.

⁵² *Ibidem*.

⁵³ *Ibidem*; T.R. Aleksandrowicz, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej...*, op. cit., art. 2.

⁵⁴ Dz.U. z 1977 r. Nr 38 poz. 167.

⁵⁵ Dz.U. z 1993 r. Nr 61 poz. 284; zob. K. Kozłowski, *Problematyka prawa dostępu do informacji publicznej w świetle standardu krajowego i międzynarodowego*, ZNSA 2017, nr 4, s. 18–40; M. Mrowicki, *Dostęp do informacji publicznej. Glosa do wyroku ETPC z dnia 17 lutego 2015 r.*, 6987/07, LEX/el. 2016.

⁵⁶ M. Jaśkowska, *Dostęp do informacji publicznej – podmioty – uprawnienie do wystąpienia o udzielenie informacji – organ administracji publicznej. Glosa do postanowienia WSA z 18 lutego 2010 r.*, sygn. II SAB/Wa 197/09, OSP 2011, nr 9, s. 94; H. Knysiak-Molczyk, *Podmioty uprawnione do uzyskania informacji publicznej* [w:] *idem*, *Granice prawa do informacji w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym*, Warszawa 2013.

⁵⁷ W. Jakimowicz, *Prawo do informacji publicznej...*, op. cit.

⁵⁸ *Ibidem*; zob.: R. Szczepaniak, *Kwestia zgodności ustawy o dostępie do informacji publicznej z Konstytucją*, PiP 2022, nr 8, s. 113–129; K. Karsznicki, *Kryteria dostępu do informacji publicznej*, Prok.i Pr. 2015, nr 11, s. 112–122.

⁵⁹ Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 11 marca 2015 r., II SA/GO 24/15, CBOSA [online:] <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/C30BEC370D> [dostęp: 07.03. 2023].

Ustawa wyraźnie wskazuje w art. 4 ust. 2 u.d.i.p., że tylko w przypadku obowiązku udostępniania informacji publicznej zobowiązanym jest określony związek zawodowy, a mianowicie związek reprezentatywny w rozumieniu ustawy o RDS⁶⁰.

W sytuacji gdy wniosek o dostęp do informacji publicznej dotyczy informacji przetworzonej, a zatem kwalifikowanej formy informacji publicznej⁶¹, zgodnie art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. wnioskodawca musi wykazać, że dostęp do tej informacji jest szczególnie istotny dla interesu publicznego⁶². Regulacja dotycząca informacji przetworzonej stanowi wyjątek od ogólnej zasady z art. 2 ust. 2 u.d.i.p., gdzie wskazano, że „od osoby wykonującej prawo do informacji publicznej nie wolno żądać wykazania interesu prawnego lub faktycznego”. Takie rozwiązanie ma ograniczać składanie wniosków (wymagających dodatkowej pracy i nakładów sił ze strony organów), które jednak nie służą realizacji interesu publicznego, a jedynie mają na celu realizację osobistych interesów wnioskodawcy⁶³. „Ustalenie, czy coś jest szczególnie istotne dla interesu publicznego, zależy od okoliczności danej sprawy i w każdej sprawie należy to zbadać i ocenić indywidualnie”⁶⁴, dlatego zgodnie ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego „zasadniczo prawo do uzyskania informacji publicznej przetworzonej ma jedynie ten, kto jest w stanie wykazać w chwili składania wniosku swoje indywidualne, realne i konkretne możliwości wykorzystania dla dobra ogółu informacji publicznej, której przygotowania się domaga”⁶⁵. Przy czym orzecznictwo sądów administracyjnych wskazuje, że działanie w interesie publicznym wnioskodawcy powinno odnosić się do funkcjonowania instytucji państwa, gdyż nie chodzi tu o realizację interesu społecznego, które jest szerszym pojęciem⁶⁶. P.M. Sitniewski wywodzi z tego, że „status związku zawodowego jako wnioskującego o informację publiczną przetworzoną może mieć znaczenie wyłącznie wtedy, jeżeli charakter pytania, zakres, cel i możliwości, jakie wnioskujący związek posiada, byłyby współoceniane z punktu widzenia szczególnej istotności przetworzenia dla interesu publicznego. Tylko wtedy fakt, że wnioskującym jest związek zawodowy, może mieć wpływ na sposób rozpatrzenia wniosku”⁶⁷.

Realizacja uprawnienia organizacji związkowych do dostępu do informacji publicznej może opierać się także na art. 28 u.z.z., który zobowiązuje pracodawcę do udzielenia na wniosek zakładowej organizacji związkowej informacji niezbędnych do

⁶⁰ P.M. Sitniewski, *Czy fakt, że wnioskodawcą jest związek zawodowy, ma wpływ na sposób rozpatrzenia wniosku?* [w:] idem, *Dostęp do informacji publicznej. Pytania i odpowiedzi. Wzory pism*, Warszawa 2020.

⁶¹ D. Fleszer, *Zasady dostępu do informacji publicznej przetworzonej*, ST 2011, nr 1–2, s. 90–102.

⁶² P.M. Sitniewski, *Czy fakt, że wnioskodawcą jest związek zawodowy...*, op. cit.

⁶³ K. Karsznicki, *Kryteria dostępu...*, op. cit.

⁶⁴ *Ibidem*.

⁶⁵ Wyrok TK z dnia 18 grudnia 2018 r., SK 27/14, OTK-A 2019, nr 5, LEX nr 2592889.

⁶⁶ P.M. Sitniewski, *Szczególna istotność przetworzenia dla interesu publicznego jako przesłanka odmowy* [w:] idem, *Odmowa dostępu do informacji publicznej. Przesłanki, granice, procedura*, Warszawa 2020. Zob. P. Szustakiewicz, *Problemy dostępu do informacji publicznej na tle orzecznictwa sądów administracyjnych*, ST 2015, nr 4, s. 58–71; a także: wyrok NSA z dnia 13 stycznia 2022 r., III OSK 690/21, Legalis nr 2664738; wyrok NSA z dnia 23 listopada 2018 r., I OSK 2951/16, Legalis nr 1857410.

⁶⁷ P.M. Sitniewski, *Czy fakt, że wnioskodawcą jest związek zawodowy...*, op. cit.

prowadzenia działalności związkowej⁶⁸. Podstawa zastosowania art. 28 u.z.z. wywodzi się z art. 1 ust. 2 u.d.i.p., zgodnie z którym „przepisy ustawy [u.d.i.p. – przyp. aut.] nie naruszają przepisów innych ustaw określających odmienne zasady i tryb dostępu do informacji będących informacjami publicznymi”. Z przepisu tego wynika, że w u.d.i.p. zawarte są ogólne zasady i tryb postępowania w sprawach dotyczących dostępu do informacji publicznej, które nie mają zastosowania wyłącznie w sytuacji odmienne uregulowanych zasad dostępu do informacji publicznej⁶⁹. Powoduje to konieczność „skrupulatnego badania przedmiotu wniosku. Odrębne uregulowanie bowiem dotyczy tylko tego, co wyraźnie wynika z ustawy szczególnej”⁷⁰.

Odwołanie się do prawa dostępu do informacji publicznej przy realizacji art. 28 u.z.z. inspirowane jest przez przyjęcie ciekawych wniosków, gdyż w ocenie Jakuba Szmita prawa zawarte w ustawie związkowej należy traktować jako element szeroko pojętego „dialogu społecznego”, do którego odwołuje się preambuła Konstytucji RP⁷¹. Z kolei umiejscowienie pojęcia dialogu społecznego w preambule Konstytucji RP, obok takich pojęć, jak „współdziałanie władz” czy „zasada pomocniczości” (umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot)⁷², prowadzi M. Mazuryka do „refleksji, że pojęcie dialogu społecznego, należy postrzegać jako odwołanie do opartych na stałym dialogu stosunków między władzami publicznymi a społeczeństwem, w tym szeroko rozumianego udziału społeczeństwa w podejmowaniu rozstrzygnięć dotyczących spraw publicznych”⁷³. Wynika z tego, że prawo organizacji związkowych i organizacji pracodawców do informacji publicznej ma szersze umocowanie w normach konstytucyjnych, wykraczające poza samą treść art. 61 Konstytucji RP.

Podsumowując, pragnę zauważyć, że na tle konstytucyjnego prawa dostępu do informacji publicznej rola organizacji związkowych i organizacji pracodawców nabiera szczególnego charakteru, wykraczając poza wolności i prawa socjalne, z którymi tradycyjnie wiązany jest status tych organizacji. Wydaje się to wynikać z historycznej roli oraz znaczenia organizacji związkowych w kształtowaniu życia

⁶⁸ J. Żołyński, *Ustawa o związkach zawodowych. Komentarz*, Warszawa 2014, art. 28; zob. L. Florek, *Prawo związku zawodowego do informacji*, PiZS 2010, nr 5, s. 2–7. Z kolei jako przykład innych regulacji zawierających gwarancje dla związku zawodowego lub jego przedstawicieli dostępu do określonych informacji można wskazać uprawnienia przedstawicielstw pracowników w zakresie współtworzenia norm prawa pracy (art. 241⁴ Kodeksu pracy), przejścia zakładu pracy lub jego części na nowego pracodawcę (art. 26¹ Kodeksu pracy), planowanych zwolnień grupowych (art. 2 ustawy z dnia 13 marca 2003 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników, Dz.U. z 2018 r. poz. 1969) – zob. E. Maniewska, *Indywidualne a zbiorowe prawo pracowników do informacji* [w:] *idem*, *Obowiązki informacyjne pracodawcy wobec pracownika w umownym stosunku pracy*, Warszawa 2013; postanowienie NSA z dnia 3 lutego 2022 r., III OSK 147/22, LEX nr 3303766.

⁶⁹ I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, wyd. 3, Warszawa 2016, art. 1; uchwała NSA (7 sędziów) z dnia 9 grudnia 2013 r., I OPS 8/13, ONSAiWSA 2014, nr 3, poz. 38, LEX nr 1399819.

⁷⁰ Uchwała NSA (7 sędziów) z dnia 9 grudnia 2013 r., I OPS 8/13, ONSAiWSA 2014, nr 3, poz. 38, LEX nr 1399819.

⁷¹ J. Szmit, *Obowiązki informacyjne pracodawcy wobec przedstawicielstwa związkowego*, PiZS 2019, nr 11, s. 36–41; M. Mazuryk, *Dialog społeczny w Polsce sensu stricto i sensu largo*, „Ius Novum” 2009, nr 4, s. 95–109.

⁷² M. Mazuryk, *Dialog społeczny...*, op. cit.

⁷³ *Ibidem*.

publicznego Polski. Równocześnie jednak uwzględnienie organizacji związkowych i organizacji pracodawców wśród podmiotów konstytucyjnego prawa dostępu do informacji publicznej wzmacnia gwarancję realnej implementacji normy konstytucyjnej, przy równoczesnym urzeczywistnieniu konstytucyjnego pojęcia dialogu i współdziałaniu partnerów społecznych w realizacji zadań władzy publicznej.

BIBLIOGRAFIA

- Aleksandrowicz T.R., *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, wyd. 4, Warszawa 2008.
- Bidziński M., Chmaj M., Szustakiewicz P., *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, wyd. 3, Warszawa 2018.
- Błaszczyńska A., *Zakres podmiotowy prawa do informacji publicznej*, PPP 2010, nr 6.
- Fleszer D., *Zasady dostępu do informacji publicznej przetworzonej*, ST 2011, nr 1–2.
- Florek L., *Prawo związku zawodowego do informacji*, PiZS 2010, nr 5.
- Garlicki L., Zubik M. (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II*, wyd. 2, Warszawa 2016.
- Jakimowicz W., *Prawo do informacji publicznej jako konstytucyjne publiczne prawo podmiotowe* [w:] J. Chlebny (red.), *Wolności i prawa człowieka i obywatela w orzecznictwie sądów administracyjnych. Księga jubileuszowa na 100-lecie utworzenia Najwyższego Trybunału Administracyjnego*, Warszawa 2022.
- Jaśkowska M., *Dostęp do informacji publicznej w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Toruń 2002.
- Jaśkowska M., *Dostęp do informacji publicznej – podmioty – uprawnienie do wystąpienia o udzielenie informacji – organ administracji publicznej. Glosa do postanowienia WSA z 18 lutego 2010 r., sygn. II SAB/Wa 197/09*, OSP 2011, nr 9.
- Kamińska I., Rozbicka-Ostrowska M., *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, wyd. 3, Warszawa 2016.
- Karsznicki K., *Kryteria dostępu do informacji publicznej*, Prok.i Pr. 2015, nr 11.
- Knysiak-Molczyk H., *Granice prawa do informacji w postępowaniu administracyjnym i sądowo-administracyjnym*, Warszawa 2013.
- Kozłowski K., *Problematyka prawa dostępu do informacji publicznej w świetle standardu krajowego i międzynarodowego*, ZNSA 2017, nr 4.
- Kucharski O., *Organizacje pracodawców w procesie stanowienia prawa*, PPP 2019, nr 6.
- Maniewska E., *Obowiązki informacyjne pracodawcy wobec pracownika w umownym stosunku pracy*, Warszawa 2013.
- Mazuryk M., *Dialog społeczny w Polsce sensu stricto i sensu largo*, „Ius Novum” 2009, nr 4.
- Mrowicki M., *Dostęp do informacji publicznej. Glosa do wyroku ETPC z dnia 17 lutego 2015 r., 6987/07*, LEX/el. 2016.
- Niżnik-Mucha A., *Problematyka zakresu przedmiotowego konstytucyjnego prawa do informacji publicznej*, „Casus” 2008, nr 48.
- Opaliński B., *Dostęp do informacji publicznej jako emanacja zasady jawności życia publicznego*, PPP 2019, nr 7–8.
- Rypina M., *Udostępnianie informacji publicznej przez podmioty prywatne*, Warszawa 2022.

- Sitniewski P.M., *Dostęp do informacji publicznej. Pytania i odpowiedzi. Wzory pism*, Warszawa 2020.
- Sitniewski P.M., *Odmowa dostępu do informacji publicznej. Przestanki, granice, procedura*, Warszawa 2020.
- Szczepaniak R., *Kwestia zgodności ustawy o dostępie do informacji publicznej z Konstytucją*, PiP 2022, nr 8.
- Szmit J., *Obowiązki informacyjne pracodawcy wobec przedstawicielstwa związkowego*, PiZS 2019, nr 11.
- Szustakiewicz P., *Problemy dostępu do informacji publicznej na tle orzecznictwa sądów administracyjnych*, ST 2015, nr 4.
- Szustakiewicz P., *Dostęp do informacji publicznej*, Warszawa 2019.
- Szustakiewicz P., *Pojęcie „władz publicznych” w ustawie o dostępie do informacji publicznej*, [w:] J. Chlebny (red.), *Wolności i prawa człowieka i obywatela w orzecznictwie sądów administracyjnych. Księga jubileuszowa na 100-lecie utworzenia Najwyższego Trybunału Administracyjnego*, Warszawa 2022.
- Szuster S., Kłaczyński M., *Dostęp do informacji publicznej. Komentarz*, LEX/el. 2003.

ORGANIZACJE ZWIĄZKOWE ORAZ ORGANIZACJE PRACODAWCÓW JAKO PODMIOTY KONSTYTUCYJNEGO PRAWA DO INFORMACJI PUBLICZNEJ

Streszczenie

W niniejszym opracowaniu opisano zarówno obowiązki, jaki i uprawnienia organizacji związkowych i organizacji pracodawców wynikające z konstytucyjnego prawa do informacji publicznej, wskazanego w art. 61 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Prawo to umożliwia podmiotom prywatnym sprawowanie kontroli nad działaniami realizowanymi przez podmioty władzy publicznej, a także rzeczywistą współpracę i dialog w przestrzeni publicznej. Dlatego nie dziwi fakt, że regulacja ustawowa przewiduje udział partnerów społecznych w realizacji tego prawa politycznego. Organizacje związkowe i organizacje pracodawców są zobowiązane do udostępniania informacji publicznej oraz mają prawo uzyskania dostępu do takiej informacji. Stawia to te organizacje w szczególnej pozycji, gdyż na gruncie prawa do informacji publicznej ich status wydaje się być odrębny od podmiotów prawa prywatnego i publicznego. Równocześnie tak określona pozycja partnerów społecznych w realizacji politycznego prawa konstytucyjnego zdaje się wykraczać poza wolności i prawa socjalne, z którymi tradycyjnie wiązana jest działalność tych organizacji.

Słowa kluczowe: związki zawodowe, organizacje pracodawców, dostęp do informacji publicznej, partnerzy społeczni, dialog

TRADE UNIONS AND EMPLOYERS' ORGANIZATIONS AS A SUBJECT OF THE CONSTITUTIONAL RIGHT TO PUBLIC INFORMATION

Abstract

This article describes both the duties and rights of trade unions and employers' organizations resulting from the constitutional right to public information, indicated in Art. 61 of the Constitution of the Republic of Poland. This right allows private entities to exercise control over the activities carried out by public authorities, as well as real cooperation and dialogue in public space. Therefore, it is not surprising that the statutory regulation provides for the participation of social partners in the implementation of this political right. Trade unions and employers' organizations are obliged to provide public information and have the right to access such information. This puts these organizations in a special position, because under the right to public information, their status seems to be separate from private and public law entities. At the same time, the position of social partners defined in this way in the implementation of political constitutional law seems to go beyond the social freedoms and rights with which their activities are traditionally associated.

Keywords: trade unions, employers' organizations, access to public information, social partners, dialogue

UZYSKANIE INFORMACJI O STOSOWANIU PODSŁUCHU NA PODSTAWIE USTAWY O DOSTĘPIE DO INFORMACJI PUBLICZNEJ

GRZEGORZ KALETA *

WSTĘP

Wprowadzenie prawa dostępu do informacji publicznej jako konstytucyjnego, publicznego prawa podmiotowego stanowiło na gruncie Konstytucji RP z 1997 r.¹ nowość i odpowiadało na potrzebę zapewnienia jawności działalności władz publicznych.

Ustawę o dostępie do informacji publicznej², stanowiącą najważniejszy akt w obszarze art. 61 Konstytucji RP, uchwalono dnia 6 września 2001 r. Na mocy przedmiotowej ustawy powierzono sądową ochronę prawa dostępu do informacji publicznej sądom administracyjnym.

Beneficjentem prawa dostępu do informacji publicznej, na podstawie art. 2 ust. 1 u.d.i.p., jest „każdy” – inaczej przewidziano w art. 61 ust. 1 Konstytucji RP, gdzie mowa była jedynie o „obywatelu”. Sądy administracyjne ujmowały katalog podmiotów prawa do informacji publicznej bardzo szeroko – uprawnionym jest każda osoba fizyczna niezależnie od obywatelstwa, osoba prawna, a także inne jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, w tym organizacje społeczne. Jak zaznacza Naczelny Sąd Administracyjny, pojęcie „każdy” musi uwzględniać wszystkie powyższe podmioty z uwagi na cel i sens u.d.i.p.³, przyjętej dla urzeczywistnienia idei transparentności władzy publicznej. Podmioty te nie muszą wykazywać interesu prawnego lub faktycznego w uzyskaniu informacji publicznej (art. 2 ust. 2 u.d.i.p.), co oznacza, że np. organ zobowiązany do jej udostępnienia nie może tego odmówić fundacji z powołaniem się na to, że zakres przedmiotowy

* uczestnik seminarium doktoranckiego nauk prawnych Wydziału Prawa i Administracji Uczelni Łazarskiego, e-mail: grzegorz.kaleta@gmail.com, ORCID: 0000-0002-1408-5784

¹ W. Sokolewicz, K. Wojtyczek [w:] L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II*, wyd. 2, LEX/el. 2016, art. 61.

² Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 902), dalej: u.d.i.p.

³ Wyrok NSA z dnia 14 czerwca 2012 r., I OSK 638/12, LEX nr 1264886.

żądaney informacji nie mieści się w realizacji celów statutowych fundacji. Prawo to na gruncie u.d.i.p. uzyskało charakter powszechny, wykraczający poza jego genezę jako prawa politycznego. Jak wskazuje P. Szustakiewicz, uprawnienie to daje wgląd do informacji osobom mieszkającym w Polsce, ale także tym spoza jej terytorium, co wynika z rekomendacji Rady Europy⁴.

ISTOTA I PRZEDMIOT INFORMACJI PUBLICZNEJ

Intencją i założeniem ustawy jest szerokie rozumienie przedmiotu regulacji. Zasadniczo wszystko, co wiąże się bezpośrednio z funkcjonowaniem i trybem działania podmiotów, o których mowa w art. 4 ust. 1 ustawy, stanowi informację publiczną. Pojęcie informacji publicznej ustawodawca określa w art. 1 ust. 1 i art. 6 ustawy. Artykuł 1 u.d.i.p. zawiera bardzo ogólne ujęcie materii poddanej regulacji w tym akcie, natomiast art. 6 konkretyzuje przedmiot informacji publicznej, lecz nie tworzy zamkniętego katalogu źródeł i rodzajów informacji.

Wprowadzenie katalogu informacji publicznej należy uznać za celowe nie tylko z punktu widzenia podmiotu zobowiązanego do jej udostępnienia, który jest zwolniony z obowiązku każdorazowego badania, czy żądana informacja ma przymiot informacji publicznej. Taka jednoznaczna regulacja stanowi ułatwienie efektywnego korzystania z uprawnienia przewidzianego komentowaną ustawą również z punktu widzenia podmiotu żądającego informacji. Artykuł 6 ust. 1 ustala jedynie w sposób przykładowy zakres przedmiotowy pojęcia informacji publicznej. Zgodnie z regułami poprawnej legislacji określenie „w szczególności” przesądza o otwartym, niepełnym charakterze zawartego w nim wyszczególnienia⁵. Niedopuszczalne jest więc przyjęcie, że informacja, która nie została wymieniona w art. 6 ust. 1 ustawy, nie jest informacją publiczną. W razie wątpliwości, czy żądana informacja mieści się w przedmiocie uregulowanym ustawą, należy – respektując zasadę powszechnego dostępu – interpretować przepisy na korzyść wykonującego prawo do takiej informacji⁶.

Sądy administracyjne szeroko interpretują samo pojęcie „informacja publiczna”, wyznaczające jej zakres przedmiotowy. Naczelny Sąd Administracyjny optuje za stosowaniem w odniesieniu do u.d.i.p. takich zasad wykładni, które sprzyjają poszerzeniu, a nie zawężeniu obowiązku informacyjnego⁷. Przepis art. 6 ust. 1 u.d.i.p., wymieniający rodzaje informacji publicznej, nie ma charakteru zamkniętego, wyliczenie zaś stanów faktycznych w nim zawartych jest jedynie przykładowe⁸. Wskazywano, że informację publiczną stanowi treść wszelkiego rodzaju dokumentów odnoszących się do organu władzy publicznej i dotyczących sfery jego działalności.

⁴ S. Marciniak, M. Szwast, *Znaczenie informacji publicznej dla ochrony praw jednostki w orzecznictwie sądów administracyjnych*, ZNSA 2021, nr 1–2, s. 284.

⁵ R. Stefanicki, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Wybrane zagadnienia w świetle orzecznictwa sądowego*, PiP 2004, z. 2, s. 98.

⁶ Wyrok NSA z dnia 2 lipca 2003 r., II SA 837/03, LEX nr 79357.

⁷ Wyrok NSA z dnia 20 stycznia 2012 r., I OSK 2118/11, LEX nr 1120657.

⁸ Wyrok NSA z dnia 28 lipca 2017 r., I OSK 2916/15, LEX nr 2360910.

Bez znaczenia jest to, w jaki sposób dokumenty te znalazły się w posiadaniu organu i jakiej sprawy dotyczą. Ważne natomiast jest, by dokumenty takie służyły realizowaniu zadań publicznych przez organ i odnosiły się do niego bezpośrednio⁹.

Na gruncie konkretnych spraw i leżących u ich podstaw stanów faktycznych sądy administracyjne decydują, czy żądana przez dany podmiot informacja ma przymiot informacji publicznej czy nie. Przykładowo można wymienić, że NSA za treści stanowiące informację publiczną uznawał tak różne kategorie, jak: wokandę spraw w sądzie¹⁰; wszystkie wyroki, bez względu na ich prawomocność¹¹; informację o stosowanych podsłuchach, objęciu inwigilacją, czynnościami operacyjnymi, bez względu na to, że żądanie udostępnienia informacji odnosi się do konkretnego obywatela¹².

Przy udostępnianiu informacji należy uwzględniać zarówno formalne, jak i nieformalne źródła tej informacji. Na gruncie u.d.i.p. zasadne jest szerokie rozumienie źródeł informacji. Za takim rozumieniem przemawia coraz szerzej stosowana zasada jawności i transparentności życia publicznego, z uwzględnieniem postępowań prowadzonych przez uprawnione organy¹³.

Przesłanką udzielenia informacji publicznej określonej w art. 6 ust. 1 pkt 2 u.d.i.p. jest istnienie bezpośredniego związku łączącego żądanie udostępnienia informacji z określonym podmiotem¹⁴. Jako informację podlegającą udostępnieniu art. 6 ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy wymienia wprost status prawny lub formę prawną. Forma prawna to nie tylko kwestia posiadania przez podmiot udostępniający osobowości prawnej; przez to pojęcie należy rozumieć także pewien układ skoordynowanych elementów, strukturę, czy też ustrój. W związku z tym informacja w tym zakresie musi objąć szczegółowe wskazanie organów takiego podmiotu¹⁵.

W kategorii sposobu realizacji zadań publicznych i ich wykonywania mieści się żądanie udzielenia przez Prokuratora Generalnego informacji o stosowanych podsłuchach, objęciu inwigilacją i czynnościami operacyjnymi, która to informacja – jak uznał NSA w wyroku z dnia 30 października 2013 r.¹⁶ – ma charakter informacji publicznej, bez względu na to, że żądanie udostępnienia informacji odnosi się do konkretnego obywatela.

Zgodnie z wyrokiem NSA z dnia 12 kwietnia 2017 r. dane dotyczące stosowania kontroli operacyjnej nie stanowią informacji publicznej¹⁷. Pogląd taki został już w orzecznictwie administracyjnym wyrażony wcześniej – w szczególności WSA w Warszawie w wyroku z dnia 14 lutego 2014 r.¹⁸ doszedł do analogicznych wniosków w odniesieniu do żądania udostępnienia przez Szefa ABW danych

⁹ Wyrok NSA z dnia 14 czerwca 2012 r., I OSK 638/12 LEX nr 1264886.

¹⁰ Wyrok NSA z dnia 18 października 2013 r., I OSK 1719/13 LEX nr 1557041.

¹¹ Wyrok NSA z dnia 21 sierpnia 2013 r., I OSK 754/13 LEX nr 1350343.

¹² Wyrok NSA z dnia 30 października 2013 r., I OSK 1413/13 LEX nr 1511958.

¹³ M. Bidziński, M. Chmaj, P. Szustakiewicz, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej...*, op. cit., s. 80.

¹⁴ *Ibidem*, s. 87.

¹⁵ S. Marciniak, M. Szwał, *Znaczenie informacji publicznej...*, op. cit., s. 290.

¹⁶ Wyrok NSA z dnia 30 października 2013 r., I OSK 1413/13, LEX nr 1511958

¹⁷ Wyrok NSA z dnia 12 kwietnia 2017 r., I OSK 1570/15, LEX nr 2316108.

¹⁸ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 14 lutego 2014 r., II SA/Wa 2196/13, LEX nr 1580015.

statystycznych dotyczących liczby wniosków oraz liczby wydanych postanowień w sprawie zarządzania kontroli operacyjnej. Sąd wskazał, że dane te nie mogą stanowić informacji publicznej z uwagi na konieczność ochrony prawnie uzasadnionego interesu służby, wynikającej z art. 35 ust. 1 ustawy o ABW i AW. Przyjęcie takiego rozumowania prowadzi do wniosku, że nieudostępnienie informacji statystycznych na temat zakresu działań podejmowanych w ramach kontroli operacyjnej przez organy państwa służy ochronie dobra ważniejszego niż prawo do informacji.

Trybunał, badając prawo krajowe państw członkowskich UE oraz standardy wynikające z prawa międzynarodowego, ustalił, że istnieje powszechnie akceptowalny konsensus co do potrzeby uznania prawa do informacji oraz jego związku z wolnością wypowiedzi – zwłaszcza w zakresie, w jakim realizacja tego prawa dotyczy dostępu do informacji będących w posiadaniu państwa, istotnych z punktu widzenia ogółu społeczeństwa i mających wpływ na kształtowanie opinii publicznej. Chociaż w orzecznictwie ETPC wyrażany jest pogląd, że art. 10 Konwencji nie przyznaje jednostce prawa dostępu do informacji będących w posiadaniu władzy publicznej ani nie zobowiązuje rządu do udostępniania tego typu informacji, to jednak takie prawo lub obowiązek może powstać, gdy dostęp do informacji ma zasadnicze znaczenie dla korzystania przez jednostkę z jej prawa do wolności wyrażania opinii¹⁹.

Analogicznie jak w przypadku kontroli operacyjnej, także i w odniesieniu do okresowych sprawozdań służb dotyczących zakresu korzystania z metadanych sądy administracyjne uznały, że informacje te nie mogą być udostępnione organizacjom pozarządowym. Wykorzystano tę samą argumentację, opierającą się na założeniu, że dane te stanowią informację niejawną. Uwagę zwraca w szczególności uzasadnienie wyroku WSA w Warszawie²⁰, w którym sąd wywnioskował z treści art. 20ca ust. 2 ustawy o Policji, że każde sprawozdanie statystyczne musi podlegać reżimowi ochronnemu wynikającemu z ustawy o ochronie informacji niejawnych, zupełnie w tym zakresie pomijając orzeczenie NSA z dnia 21 września 2012 r., w którym wskazano, że o niejawności informacji decyduje jej treść, a nie nadana klauzula²¹.

NSA przesądził, że dane statystyczne dotyczące wykorzystania metadanych stanowią informację publiczną. Zgodnie z wyrokiem z dnia 30 czerwca 2016 r.²² informacja o skali korzystania przez Służbę Kontrwywiadu Wojskowego z danych teleinformatycznych stanowi informację publiczną, gdyż odnosi się do władzy publicznej, jaką wykonuje Służba Kontrwywiadu Wojskowego. Jest to wszak informacja statystyczna o działalności tego organu władzy publicznej w zakresie realizacji zadania publicznego. Za każdym razem składy orzekające podkreślały, że brak przedmiotowego wyłączenia z zakresu stosowania ustawy o dostępie do informacji publicznej nie przesądza, że informacje dotyczące dostępu do danych są jawne i mogą zostać udostępnione.

¹⁹ M. Rojszczak, *Kontrola sądów krajowych nad stosowaniem środków inwigilacji elektronicznej na tle orzecznictwa ETPC*, PiP 2022 nr 4, s. 106

²⁰ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 4 października 2017 r., II SA/Wa 784/17, LEX nr 2411903.

²¹ Wyrok NSA z dnia 21 września 2012 r., I OSK 1393/12, LEX nr 1363604.

²² Wyrok NSA z dnia 30 czerwca 2016 r., I OSK 3271/14, LEX nr 2082613.

Niejawność sprawozdań służb nie przesądza o niejawności działań kontrolnych podejmowanych przez sądy okręgowe.

Z uwagi na ustaloną praktykę służb specjalnych, polegającą na wydawaniu decyzji odmownych w odpowiedzi na wnioski o udostępnienie informacji publicznej, sądy administracyjne rozpatrujące skargi na te decyzje pełnią szczególną rolę w zapewnieniu prawidłowości funkcjonowania mechanizmu kontroli społecznej. Sąd administracyjny posiada uprawnienia pozwalające nie tylko ocenić argumentację stron, ale również wkroczyć w materię objętą gryfem tajności i dogłębnie zbadać, czy informacje, których ujawnienia odmawiają służby, faktycznie wymagają ochrony. Dlatego tylko sądy administracyjne mogą wpłynąć na zmianę praktyki służb i przenieść na krajowy grunt standard, zgodnie z którym dane statystyczne dotyczące stosowania środków ingerujących w prawa podstawowe muszą być jawne i podlegać kontroli społecznej, w innym bowiem przypadku zagrożone mogą zostać podstawy funkcjonowania państwa demokratycznego²³.

DOSTĘP DO INFORMACJI O PODSŁUCHACH

Jawność liczby podsłuchów telefonicznych stosowanych przez Policję, a także służby specjalne, były traktowane jako tajemnica służbowa. Szefowie poszczególnych służb oraz Komendant Główny Policji konsekwentnie odmawiali tej informacji opinii publicznej. Od stycznia 2011 r. Prokurator Generalny jest zobligowany każdego roku do przedstawiania Sejmowi i Senatowi jawnej informacji dotyczącej liczby podsłuchów²⁴.

Dane zawarte w tabeli 1 przedstawiają łączną liczbę osób, wobec których zostały skierowane wnioski o zarządzenie kontroli i utrwalania rozmów lub wnioski o zarządzenie kontroli operacyjnej w latach 2010–2021.

Tabela 1. Liczba osób, wobec których zostały skierowane wnioski o zarządzenie kontroli i utrwalania rozmów lub wnioski o zarządzenie kontroli operacyjnej w latach 2010–2021

Rok	Liczba osób, wobec których skierowano wniosek o kontrolę operacyjną	Zgody sądu	Odmowy sądu	Odmowy prokuratora
2021	7071	6922	23	126
2020	6537	6384	35	118
2019	5839	5711	25	103
2018	6088	5915	25	148
2017	6562	6402	14	146

²³ M. Rojszczak, *Kontrola sądów krajowych...*, op. cit., s. 113.

²⁴ W. Filipkowski, E.W. Pływaczewski, Z. Rau (red.), *Przestępczość w XXI wieku. Zapobieganie i zwalczanie. Problemy prawno-kryminologiczne*, LEX/el. 2015.

Rok	Liczba osób, wobec których skierowano wniosek o kontrolę operacyjną	Zgody sądu	Odmowy sądu	Odmowy prokuratora
2016	6035	5881	45	109
2015	5673	5431	20	222
2014	5435	5221	12	202
2013	4509	4278	16	215
2012	4206	3956	25	225
2011	5188	4863	39	286
2010	6723	6453	52	218

Źródło: opracowanie własne.

Interesującą pod względem odmiennego interpretowania przepisów przez sądy orzekające wydaje się być sprawa Grażyny P. (dalej G.P.), sędzi w stanie spoczynku, która w 2011 r. zwróciła się do Wydziału Informacji Biura Ministra Sprawiedliwości o udostępnienie jej informacji publicznej co do ewentualnego posiadania przez nią podsłuchu, ewentualnego objęcia ją inwigilacją, w rozumieniu szerokim czynnościami operacyjnymi w okresie od 1980 r. do chwili obecnej. Ministerstwo Sprawiedliwości przekazało wniosek zgodnie z właściwością Dyrektorowi Biura Prokuratora Generalnego z uwagi na fakt, że Ministerstwo Sprawiedliwości nie dysponuje żadanymi przez wnioskodawczynię informacjami.

Następnie pismem z dnia 21 lutego 2021 r. Dyrektor Biura Prokuratora Generalnego poinformował wnioskodawczynię, iż udzielenie informacji pozytywnej, jak i negatywnej nie jest możliwe w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej w związku z art. 5 ust. 1 i art. 1 ust. 2 tej ustawy.

Na skutek skargi G.P. na bezczynność Prokuratora Generalnego w załatwieniu wniosku, WSA w Warszawie wyrokiem z dnia 21 stycznia 2013 r., II SAB/Wa 418/12, oddalił skargę. Wyrok ten został następnie uchylony wyrokiem NSA z dnia 30 października 2013 r., I OSK 1413/13. Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu wyroku uznał, że zgłoszone przez skarżącą żądanie dotyczy udostępnienia informacji publicznej.

W wyniku ponownego rozpoznania sprawy WSA w Warszawie wyrokiem z dnia 12 czerwca 2014 r., II SAB/Wa 254/14, zobowiązał Prokuratora Generalnego do rozpatrzenia wniosku skarżącej o udostępnienie informacji publicznej, w terminie 14 dni od daty doręczenia prawomocnego wyroku wraz z aktami sprawy, oraz stwierdził, że bezczynność organu nie miała miejsca z rażącym naruszeniem prawa.

Pismem z września 2014 r. Prokurator Generalny poinformował wnioskodawczynię, że wszelkie dokumenty dotyczące działalności organów bezpieczeństwa państwa za okres od 22 lipca 1944 r. do 31 lipca 1990 r. znajdują się w zasobach archiwalnych Instytutu Pamięi Narodowej – Głównej Komisji Badania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu i jej oddziałach terenowych. Do udostępnienia tych dokumentów stosuje się przepisy ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięi Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu

(Dz.U. z 2014 r. poz. 1075). Natomiast w zakresie ewentualnego stosowania kontroli i utrwalania rozmów po wszczęciu postępowania karnego, czyli tzw. podsłuchu procesowego, mają zastosowanie reguły przewidziane w Kodeksie postępowania karnego, gdyż przepisy tej ustawy stanowią *lex specialis* w stosunku do powołanej ustawy o dostępie do informacji publicznej. Dostęp zaś do dokumentów znajdujących się w aktach postępowania karnego jest możliwy w trybie art. 156 k.p.k.

Jednocześnie decyzją z września 2014 r. Prokurator Generalny odmówił udostępnienia informacji publicznej w pozostałym zakresie, tj. udostępnienia informacji dotyczącej stosowania względem wnioskodawczyni czynności operacyjno-rozpoznawczych w okresie od 1 sierpnia 1990 r. do września 2014 r. W uzasadnieniu decyzji wskazał, że czynności te, w tym kontrola operacyjna, są niejawne z mocy ustawy, co wynika z przepisów ustaw regulujących zasady działania poszczególnych służb, którym przyznano uprawnienia stosowania tych czynności. Na skutek wniosku G.P. o ponowne rozpoznanie sprawy, decyzją z grudnia 2014 r. Prokurator Generalny utrzymał w mocy decyzję z września 2014 r. W ocenie organu każda informacja, która dotyczy czynności operacyjno-rozpoznawczych, jest niejawna, w tym również informacja o realizacji wobec określonej osoby czynności operacyjno-rozpoznawczych (informacja pozytywna), jak też zaprzeczającej ich realizacji (informacja negatywna).

Skargę na powyższą decyzję wniosła G.P. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 3 czerwca 2015 r., II SA/Wa 140/15, uchylił zaskarżoną decyzję oraz utrzymał ją w mocy decyzję poprzedzającą z września 2014 r. Z uzasadnienia powołanego wyroku wynika, że organ nie przedstawił wystarczających argumentów i dowodów uzasadniających odmowę udostępnienia żądanych informacji, a powołanie się na ochronę informacji niejawnych bez wykazania, że żądane informacje rzeczywiście taki charakter mają, nie uzasadnia odmowy udostępnienia skarżącej żądanych informacji i wydania decyzji na podstawie art. 16 ust. 1 w zw. z art. 5 ust. 2 u.d.i.p. Zdaniem tego Sądu organ rozpatrując sprawę skarżącej, nie wyjaśnił w sposób wystarczający stanu faktycznego i odmówił udostępnienia informacji publicznej bez wykazania, czy w sprawie będzie miał zastosowanie art. 5 ust. 1 u.d.i.p.

Następnie Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia 19 lipca 2017 r., I OSK 2718/15, oddalił skargi kasacyjne Prokuratora Generalnego i G.P. od wskazanego wyroku.

Ponownie rozpoznając sprawę, Prokurator Generalny decyzją z listopada 2017 r. odmówił udostępnienia żądanej informacji publicznej. Następnie po rozpoznaniu wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy decyzją z grudnia 2017 r. organ uchylił zaskarżoną decyzję w całości i odmówił udostępnienia informacji w zakresie dotyczącym stosowania względem G.P. czynności operacyjno-rozpoznawczych, w tym kontroli operacyjnej, w okresie od 2006 r. do dnia rozpoznania sprawy.

G.P. wniosła do WSA w Warszawie skargę na powyższą decyzję.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 19 września 2018 r., II SA/Wa 360/18, uwzględnił skargę. W uzasadnieniu wyroku Sąd wskazał, że organ ponownie rozpoznając sprawę, nie wyjaśnił w sposób wyczerpujący stanu faktycznego i odmówił udostępnienia informacji publicznej bez wykazania, czy

w sprawie będzie miał zastosowanie art. 5 ust. 1 u.d.i.p. Ponadto organ w uzasadnieniu decyzji w ogóle nie wskazał, na podstawie jakich dowodów wydał zaskarżoną decyzję. Skargę kasacyjną złożył Prokurator Generalny, zaskarżając powyższy wyrok w całości.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną G.P. wniosła o jej oddalenie. Zdaniem skarżącej organ nie wykazał, że wnioskowane informacje są informacjami niejawnymi materialnie, tj. że ich ujawnienie spowoduje szkodę dla Rzeczypospolitej Polskiej. W ocenie skarżącej słusznie też Sąd pierwszej instancji stwierdził, że ustalenie stanu faktycznego nie może mieć charakteru hipotetycznego.

Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że skarga kasacyjna ma usprawiedliwione podstawy, dlatego uchylił zaskarżony wyrok i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie²⁵.

ZAKOŃCZENIE

Orzecznictwo NSA odgrywa ważną rolę w zakresie rozumienia pojęć zawartych w u.d.i.p. Statystyki dotyczące skarg na beczynność organów w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej, jak również na decyzje o odmowie udostępnienia informacji publicznej pokazują generalnie stałą tendencję wzrostu liczby rozstrzygnięć sądów administracyjnych w tym obszarze, co ma duże znaczenie dla ochrony praw jednostki w orzecznictwie sądów administracyjnych.

Obszar sądowej kontroli nad działalnością inwigilacyjną organów ścigania i służb specjalnych wymaga doskonalenia. W przeciwieństwie jednak do szeroko dyskutowanych zmian ustrojowych sądów doskonalenie to nie wiąże się z potrzebą przyjęcia nowych rozwiązań normatywnych, wymaga za to zrozumienia ze strony sędziów zajmujących się tą problematyką, że w obecnej rzeczywistości prawnej w Polsce najczęściej stanowią jedyne zabezpieczenie formalne ograniczające ryzyko nadużycia władzy²⁶. Bez dogłębnej i rzeczowej analizy wniosków i sprawozdań składanych przez uprawnione organy ochrona przed arbitralnymi decyzjami prowadzącymi do nieuprawnionej inwigilacji stanie się niemożliwa. Z uwagi na liczbę – w treści niemal identycznych – orzeczeń NSA dotyczących badanego zagadnienia nie ma podstaw, aby sądzić, że w następnych latach kontrola administracyjna przyczyni się do wzmocnienia mechanizmów kontroli społecznej nad działalnością inwigilacyjną służb specjalnych²⁷.

Analizując orzecznictwo sądów administracyjnych, można wyrazić przekonanie, że w ocenie składów orzekających każda informacja dotycząca operacyjnej działalności służb powinna być niejawna, bo w innym wypadku zagrożona może zostać skuteczność podejmowanych działań, a w efekcie bezpieczeństwo publiczne.

²⁵ Wyrok NSA z dnia 22 marca 2022 r., III OSK 760/21, LEX nr 3324956.

²⁶ M. Rojszczak, *Kontrola sądów krajowych...*, op. cit., s. 113.

²⁷ Czy ABW współpracowała z amerykańską NSA? Nie wiemy i się nie dowiemy, Fundacja Panoptykon, 8.11.2017 [online:] <https://panoptykon.org/wiadomosc/czy-abw-wspolpracowala-z-amerykanska-nsa-nie-wiemy-i-sie-nie-dowiemy> [dostęp: 13.03.2023].

BIBLIOGRAFIA

- Filipkowski W., Pływaczewski E.W., Rau Z. (red.), *Przestępczość w XXI wieku. Zapobieganie i zwalczanie. Problemy prawno-kryminologiczne*, LEX/el. 2015.
- Kamińska I., Rozbicka-Ostrowska M., *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2015.
- Marciniak S., Szwaś M., *Znaczenie informacji publicznej dla ochrony praw jednostki w orzecznictwie sądów administracyjnych*, ZNSA 2021, nr 1–2.
- Mąka J., *Kontrola operacyjna i podsłuch – ocena na tle praktycznego stosowania*, PBW 2011, nr 4.
- Rojszczak M., *Kontrola sądów krajowych nad stosowaniem środków inwigilacji elektronicznej na tle orzecznictwa ETPC*, PiP 2022, nr 4.
- Rojszczak M., *Prawne podstawy prowadzenia masowej inwigilacji obywateli opartej na hurtowym i nieukierunkowanym przechwytywaniu danych w UE z uwzględnieniem dorobku orzecznictwa TSUE i ETPC*, SPP 2017, nr 2.
- Skorupka J. (red.), *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, Warszawa 2019.
- Sokolewicz W., Wojtyczek K., *Komentarz do art. 61 [w:] L. Garlicki, M. Zubik (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 2, LEX/el. 2016.
- Stefanicki R., *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Wybrane zagadnienia w świetle orzecznictwa sądowego*, PiP 2004, nr 2.
- Szumidło-Kulczycka D., *Dalsze wykorzystywanie materiałów z kontroli operacyjnej*, PiP 2018, nr 10.
- Szustakiewicz P., *Komentarz do art. 2 [w:] M. Bidziński, M. Chmaj, P. Szustakiewicz, Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2018, Legalis 2020.
- Tomkiewicz M., *Podsłuchy operacyjne w orzecznictwie sądowym*, PiP 2015, nr 4.
- Tomkiewicz M., *Sądowa kontrola pozyskiwania danych telekomunikacyjnych, internetowych i pocztowych*, PiP 2018, nr 4.
- Czy ABW współpracowała z amerykańską NSA? Nie wiemy i się nie dowiemy, Fundacja Panoptikon, 8.11.2017 [online:] <https://panoptikon.org/wiadomosc/czy-abw-wspolpracowala-z-amerykanska-nsa-nie-wiemy-i-sie-nie-dowiemy> [dostęp: 13.03.2023].

UZYSKANIE INFORMACJI O STOSOWANIU PODSŁUCHU NA PODSTAWIE USTAWY O DOSTĘPIE DO INFORMACJI PUBLICZNEJ

Streszczenie

W opracowaniu poruszono problematykę uzyskania informacji o stosowaniu podsłuchu na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej. Zważywszy że sądy administracyjne w sprawach z zakresu dostępu do informacji publicznej orzekają ponad 21 lat, mając na uwadze realizację publicznego prawa podmiotowego umocowanego w art. 61 Konstytucji RP oraz że przyjęły w swoim orzecznictwie szerokie znaczenie pojęcia „informacja publiczna”, jak również zakres podmiotowy beneficjentów uprawnionych do dostępu do informacji publicznej, to w dalszym ciągu zachodzą wątpliwości co do możliwości udzielenia informacji osobie inwigilowanej. Powołane zostało zarówno orzecznictwo WSA, jak i NSA, które odgrywa ważną rolę w zakresie rozumienia pojęć zawartych w ustawie i które budzi także duże zainteresowanie opinii publicznej.

Słowa kluczowe: podsłuch, informacja publiczna, sądy administracyjne, orzecznictwo konstytucja

OBTAINING INFORMATION ON THE USE OF WIRETAPPING ON THE BASIS OF THE ACT ON ACCESS TO PUBLIC INFORMATION

Abstract

The article discusses the issue of obtaining information on the use of wiretapping under the Act on Access to Public Information. Whereas the administrative courts have been adjudicating in cases concerning access to public information for over 21 years, taking into account the implementation of the public subjective right stipulated in Art. 61 of the Constitution of the Republic of Poland and that they have adopted a broad meaning of the term “public information” in their case law, as well as the subjective scope of beneficiaries entitled to access to public information, there are still doubts as to the possibility of providing information to a person under surveillance. Both the case law of the Provincial Administrative Court and the Supreme Administrative Court have been cited, which plays an important role in understanding the terms contained in the act and which also arouses great interest of the public opinion.

Keywords: wiretapping, public information, administrative courts, case law, constitution

NADUŻYCIE PRAWA DOSTĘPU DO INFORMACJI PUBLICZNEJ

JAROSŁAW KONIECZNY*

WSTĘP

Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 902, dalej: u.d.i.p.), nie określa granic korzystania z prawa dostępu do tej informacji. Literalne brzmienie u.d.i.p. konstruuje prawo dostępu do informacji publicznej jako publiczne prawo podmiotowe powodowało, że sam wniosek o udostępnienie informacji uznawanej za informację publiczną pociągał za sobą konieczność jej udzielenia w każdej sytuacji. W konsekwencji korzystanie z prawa dostępu do informacji publicznej często może służyć realizacji celów niezgodnych z założeniami u.d.i.p., Konstytucji RP i całego systemu prawa.

Zasadniczą przyczyną nadużywania prawa dostępu do informacji publicznej jest szeroka konstrukcja tego uprawnienia¹. Do nadużywania przedmiotowego prawa zachęca też charakter informacji publicznej, która często sama w sobie ma walory gospodarcze, w powiązaniu z łatwością dostępu do niej gwarantowaną przepisami u.d.i.p.²

W odpowiedzi na to zjawisko w orzecznictwie została wypracowana koncepcja nadużycia prawa dostępu do informacji publicznej. Zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie (w tym w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego) zdaje się dominować pogląd, że prawo dostępu do informacji publicznej nie ma charakteru absolutnego³ i należy dopuścić możliwość stosowania konstrukcji nadużycia prawa dostępu do informacji publicznej.

* radca prawny w Okręgowej Izbie Radców Prawnych w Warszawie, uczestnik seminarium doktoranckiego nauk prawnych Wydziału Prawa i Administracji Uczelni Łazarskiego, e-mail: j_konieczny@op.pl, ORCID: 0009-0009-3120-3330

¹ J. Parchomiuk, *Nadużycie prawa w prawie administracyjnym*, Warszawa 2018.

² *Ibidem*; 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*, Warszawa 2005, s. 147 s. 149; *idem*, *Zagadnienia sądowej ochrony prawa do informacji*, ZNSA 2010, z. 5–6, s. 102–103.

³ Wyrok NSA z dnia 5 listopada 2021 r., III OSK 4123/21.

Uzasadnieniem omawianej koncepcji była potrzeba zapobieżenia korzystania z prawa dostępu do informacji publicznej służącego realizacji celów niezgodnych z u.d.i.p. i takiego ukształtowania zakresu obowiązku informacyjnego państwa, który będzie zapewniać równowagę między korzyściami wynikającymi z zapewnienia dostępu do informacji a szeroko rozumianymi kosztami, jakie muszą ponieść w celu jego realizacji podmioty zobowiązane⁴.

Od strony aksjologicznej nadużywanie prawa dostępu do informacji zostało uznane za postępowanie, które nie może być zaakceptowane i nie może zasługiwać na ochronę prawną – szczególnie jeśli miałyby skutkować zagrożeniem prawa dostępu do informacji podmiotów korzystających z niego w sposób zgodny z założeniami i celami systemu prawa, np. przejawiającym się w opóźnieniu rozpatrywania ich wniosków na skutek zaangażowania personelu, sił i środków organu w prace nad wnioskami, przy których dochodzi do nadużycia prawa⁵.

W doktrynie i orzecznictwie nadużycie prawa dostępu do informacji publicznej jest najczęściej definiowane jako próba korzystania z tej instytucji „dla osiągnięcia celu innego aniżeli troska i dobro publiczne, jakim jest prawo do przejrzystego państwa, jego struktur, przestrzeganie prawa przez podmioty życia publicznego, jawność administracji i innych organów”⁶. Zwraca się również uwagę, że nadużycie prawa podmiotowego do informacji publicznej zazwyczaj ma miejsce, gdy żądana informacja ma znaczenie wyłącznie indywidualne, będąc istotną tylko z perspektywy wnioskodawcy i niemającą znaczenia dla większej liczby osób⁷. Prawo dostępu do informacji publicznej nie powinno służyć zaspokajaniu osobistej ciekawości wnioskodawcy lub załatwieniu jego osobistych interesów⁸.

Warto przywołać również określenie nadużycia prawa do informacji publicznej jako powoływanie się na jawność życia publicznego, aby „podejmować działania niezgodne z prawem (nie na podstawie i w granicach prawa), godzące w sprawność i rzetelność funkcjonowania instytucji publicznych, a także ukierunkowane na nieposzanowanie przyrodzonej i niezbywalnej godności człowieka bądź pozyskiwanie, gromadzenie i udostępnianie innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym”⁹.

Można spotkać również definicję negatywną, zgodnie z którą dostęp do informacji publicznej nie powinien służyć celom możliwym do osiągnięcia innym sposobem,

⁴ Wyrok NSA z dnia 30 sierpnia 2012 r., I OSK 799/12.

⁵ Wyrok NSA z dnia 9 listopada 2021 r., III OSK 3907/21; A. Piskorz-Ryń, *Nadużywanie prawa do informacji publicznej – uwagi de lege lata i de lege ferenda*, „Kontrola Państwowa” 2008, nr 6.

⁶ Wyrok NSA z dnia 20 października 2022 r., III OSK 5882/21; 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*, Warszawa 2005, s. 146–147; tak też Wyrok NSA z dnia 26 stycznia 2023 r., III OSK 7265/21; 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.

⁷ Wyrok NSA z dnia 7 kwietnia 2022 r., III OSK 4371/21.

⁸ Wyrok NSA z dnia 9 listopada 2021 r., III OSK 3907/21; wyrok NSA z dnia 21 listopada 2013 r., sygn. I OSK 895/13.

⁹ W. Jakimowicz, *Nadużycie publicznego prawa podmiotowego dostępu do informacji publicznej* [w:] A. Błaś (red.), *Antywartości w prawie administracyjnym*, Warszawa 2016.

a domaganie się informacji publicznej w sprawie indywidualnej, w której możliwe jest uzyskanie danych w innym trybie, jest niezgodne z celem ustawy o dostępie do informacji publicznej¹⁰. W tej samej sprawie Naczelny Sąd Administracyjny trafnie uznał, że przepisy u.d.i.p. nie są środkiem pozwalającym na gromadzenie dowodów w sprawach przed organami państwa. Sprawa dotyczyła wniosku o informację publiczną, która miała pomóc w realizacji roszczenia cywilnoprawnego opartego na prawie własności, możliwego do załatwienia na gruncie postępowania przed sądem powszechnym.

PODSTAWY KONSTRUKCJI NADUŻYCIA PRAWA DO INFORMACJI PUBLICZNEJ

Przedmiotem analizy niniejszego opracowania są podstawy koncepcji nadużycia prawa dostępu do informacji publicznej. W doktrynie formułowane jest pytanie, czy ustawodawca w odniesieniu do wysokich standardów gwarancji prawa dostępu do informacji publicznej nie zignorował konieczności powołania instrumentów pozwalających na zapobieganie jego nadużywaniu oraz czy jest to w ogóle możliwe¹¹.

Należy postawić tezę, że mimo braku przepisu prawa wprowadzającego tę konstrukcję istnieją jej uzasadnione podstawy.

Wobec braku wyraźnej podstawy ustawowej wskazuje się, że stosowanie omawianej instytucji jest prawnie dopuszczalne w oparciu o inne istniejące już instrumenty. Jako przykład podaje się m.in.:

- 1) dokonywanie odpowiedniej wykładni, oceny stanu faktycznego, czy też decydowanie o skutku prawnym z uwzględnieniem konstytucyjnej zasady proporcjonalności¹²;
- 2) wykorzystywanie istniejących luzów decyzyjnych w zakresie pojęcia informacji przetworzonej, wykorzystanie przepisów o kosztach postępowania, uwzględnianie nadużycia przy przyznaniu lub odmowie przyznania pomocy prawnej na gruncie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi¹³.

Jednym z przykładów zastosowania wskazanych wyżej podstaw jest próba wykładni prowadząca do wniosku, że jeżeli uzyskanie informacji publicznej ma służyć osiągnięciu celów innych niż wynikające z u.d.i.p., to taka informacja nie powinna być traktowana jako informacja publiczna – w konsekwencji u.d.i.p. nie ma do niej zastosowania, a adresat wniosku po prostu odmawiałby jej udostępnienia¹⁴.

¹⁰ Wyrok NSA z dnia 24 lutego 2022 r., III OSK 4236/21.

¹¹ M. Kowalski, *Nadużycie prawa do informacji publicznej*, ZNSA 2016, nr 2, s. 49–60.

¹² M. Jaśkowska, *Nadużycie publicznego prawa podmiotowego jako przesłanka ograniczenia dostępu do sądu w sprawach z zakresu informacji publicznej*, ZNSA 2018, nr 1, s. 27–41.

¹³ M. Jaśkowska, *Ograniczenia w zakresie dostępu do informacji publicznej na wniosek i ich ocena* [w:] B. Jaworska-Dębska, P. Kledzik, J. Ślugoński (red.), *Wzorce i zasady działania współczesnej administracji publicznej*, Warszawa 2020.

¹⁴ J. Parchomiuk, *Nadużycie prawa...*, op. cit.

Słabością tej koncepcji jest jednak wątpliwość, czy dana informacja może być dwójako kwalifikowana w zależności od intencji żądającego¹⁵.

Inne rozwiązanie zakłada odmowę udzielenia informacji publicznej na podstawie art. 16 u.d.i.p. ze wskazaniem, że informacja publiczna nie zostanie udostępniona ze względu na niezgodność celów wnioskodawcy z celami, jakim ma służyć udzielenie informacji publicznej¹⁶.

Jako inny jeszcze przykład zastosowania powyższych podstaw można wskazać wyrażone w orzecznictwie stwierdzenie, że żądanie udostępnienia przez prokuratora akt sprawy jako zbioru materiałów zakończonego postępowania przygotowawczego nie jest wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej, a dostęp do akt sprawy jest odrębną instytucją prawa procesowego, co do której ustawowo określono zakres osób mających możliwość dostępu do tego rodzaju akt¹⁷.

Kolejna, trzecia, podstawa koncepcji nadużycia prawa dostępu do informacji publicznej opiera się na odwołaniu do ogólnej konstrukcji nadużycia prawa.

Wydaje się, że ta konstrukcja jest szczególnie często wykorzystywana w doktrynie i orzecznictwie. Wyprowadzenie koncepcji nadużycia prawa do informacji publicznej właśnie z ogólnej konstrukcji nadużycia prawa zostało szeroko omówione w jednym z orzeczeń NSA na przykładzie nadużycia prawa do sądu. Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że każde prawo podmiotowe przyznane jest w celu ochrony interesów uprawnionego, przy czym powinno być ono wykonywane zgodnie z celem, dla którego zostało wprowadzone – w konsekwencji nie zasługuje na ochronę zachowanie, które formalnie jest zgodne z prawem, ale sprzeciwia się jego celowi¹⁸. Zarówno w tym samym wyroku, jak i w innych orzeczeniach NSA wskazał, że analogicznie nie zasługuje na ochronę inicjowanie szeregu postępowań zmierzających do celów innych niż obrona swoich praw, np. jeśli takie wszczynanie postępowań stanowi cel sam w sobie¹⁹.

Podstaw konstrukcji nadużycia prawa dostępu do informacji publicznej można także doszukiwać się w koncepcji nadużycia prawa jako uzasadnienia odmowy przyznania prawa pomocy coraz częściej pojawiającej się w orzecznictwie sądów administracyjnych, a pierwotnie osadzonej w dorobku doktryny i orzecznictwa ETPC²⁰. Uznaje się to za przejaw coraz mocniejszej tendencji „do stosowania przez sądy administracyjne tzw. argumentacyjnej metody orzekania nastawionej na rozwiązanie

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ M. Kowalski, *Nadużycie prawa...*, op. cit.; uchwała NSA z dnia 9 grudnia 2013 r., I OPS 7/13.

¹⁸ Wyrok NSA z dnia 9 listopada 2021 r., III OSK 3907/21; M. Warchoń *Pojęcie nadużycia prawa w procesie karnym*, PiP 2007, nr 11, s. 49 i n.; T. Cytowski, *Procesowe nadużycie prawa*, PS 2005, nr 5, s. 81 i n.; M.G. Plebanek, *Nadużycie praw procesowych w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2012, s. 50 i n.; P. Przybysz, *Nadużycie prawa w prawie administracyjnym* [w:] H. Izdebski, A. Stępkowski (red.), *Nadużycie prawa*, Warszawa 2003, s. 189.

¹⁹ Wyrok NSA z dnia 9 listopada 2021 r., III OSK 3907/21; H. Dolecki, *Nadużycie prawa do sądu* [w:] J. Góral, R. Hauser, J. Trzciński (red.), *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980–2005*, Warszawa 2005, s. 136.

²⁰ M. Kowalski, *Nadużycie prawa...*, op. cit.; M. Kowalski, *The Right to a Fair Trial in Administrative Proceedings According to the Standards and Trends of Selected European Union Member States*, „Europejski Przegląd Prawa i Stosunków Międzynarodowych” 2014, nr 3, s. 74 i n.

konkretnego zagadnienia prawnego z pominięciem nadmiernego formalizmu prawniczego”²¹.

Warto jeszcze przywołać twierdzenia jednej ze stron postępowania, jakie toczyło się przed Naczelnym Sądem Administracyjnym. W uzasadnieniu skargi kasacyjnej podkreślono, że u.d.i.p. stanowi realizację art. 61 ust. 4 Konstytucji RP. Z tego względu wykładni przepisów u.d.i.p. należy dokonywać z uwzględnieniem norm i zasad konstytucyjnych. Jako przykład takiej pomocniczej normy został wskazany art. 61 ust. 3 Konstytucji RP²², zgodnie z którym „ograniczenie prawa dostępu do informacji publicznej 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”.

Dodatkowo w doktrynie wskazuje się, że ten ostatni przepis należy odczytywać w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP²³, zgodnie z którym: „Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko 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”.

Z przytoczonych przepisów Konstytucji RP wynika, że organy i sądy mają swego rodzaju luz decyzyjny, czy raczej możliwość przeprowadzenia swego rodzaju testu wartości i wyważenia interesów z jednej strony podmiotu wnioskującego o udzielenie informacji publicznej, a z drugiej podmiotu zobowiązanego do jej udzielenia lub podmiotu, którego ta informacja dotyczy. Konieczne jednak będzie, by interes ten wynikał z umocowanych ustawowo wolności i praw.

Warto też odnotować, co prawda dość ogólne, niemniej jednak trafne stwierdzenie, że „zakaz nadużywania prawa w sposób oczywisty wiązać należy z zasadą państwa prawnego, wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP, w którym znajduje ona swoją podstawę”²⁴.

KRYTERIA STOSOWANIA KONSTRUKCJI NADUŻYCIA PRAWA DO INFORMACJI PUBLICZNEJ

Istnieją także wątpliwości zarówno co do kryteriów stosowania konstrukcji nadużycia prawa do informacji publicznej, jak i do granic jej użycia. Są one oczywistą konsekwencją braku regulacji ustawowej dotyczącej omawianej konstrukcji. Zasadna będzie jednak teza, że możliwe jest wypracowanie, a nawet że zostały już wypracowane pewne kryteria (a przynajmniej ich ramy) stosowania i granic użycia omawianej konstrukcji, z uwzględnieniem których możliwe jest osiągnięcie

²¹ *Ibidem*.

²² Wyrok NSA z dnia 16 marca 2021 r., III OSK 56/21.

²³ M. Kowalski, *Nadużycie prawa...*, *op. cit.*

²⁴ Wyrok NSA z dnia 16 marca 2021 r., III OSK 86/21; K. Osajda, *Nadużycie prawa w procesie cywilnym*, PS 2005, nr 5 s. 69; M.G. Plebanek, *Nadużycie praw procesowych...*, *op. cit.*, s. 57; P. Przybysz, *Nadużycie prawa...*, *op. cit.*, s. 204–205.

kompromisu między potrzebą dostępu do informacji publicznej a jego możliwym nadużyciem prowadzącym do naruszenia innych dóbr chronionych prawnie.

Jak wynika z dotychczasowych rozważań, o tym, czy w danej sprawie mamy do czynienia z nadużyciem prawa dostępu do informacji publicznej, decyduje cel, któremu ma służyć uzyskanie informacji publicznej. Wobec tego konieczne jest badanie działania wnioskodawcy w indywidualnych sprawach, w szczególności celów, jakim ma służyć uzyskanie informacji publicznej. W związku z powyższym zachowanie wnioskodawcy każdorazowo wymaga indywidualnej oceny zarówno co do uprawnienia do uzyskania danej informacji publicznej, jak i w odniesieniu do nadrzędnych wobec niego zasad i wartości²⁵. Takie badanie i ocena są jednak o tyle utrudnione, że podmiot występujący o udzielenie informacji publicznej nie ma obowiązku uzasadniania swojego wniosku.

Doktryna i orzecznictwo wypracowały swego rodzaju typowy zestaw przesłanek, których zaistnienie powoduje, że można mówić o nadużyciu prawa do dostępu do informacji publicznej, a które można podzielić na następujące grupy.

Pierwsza grupa to przypadki wykorzystania prawa do informacji w celu zakłócenia funkcjonowania organów administracji²⁶.

W szczególności z okoliczności takich, jak liczba, seryjność i podobieństwo skarg, akcentowanie w treściach pism kwestii ekonomicznych, np. kosztów postępowania, model działania skarżącego i jego pełnomocnika, relacja czasowa między wniesieniem skargi a zaistnieniem beczynności w sprawie, sposób wysłania wiadomości może wynikać to, że wniosek o informację publiczną nie służy osiągnięciu celów płynących z ustawy, a jedynie wywołaniu dolegliwości po stronie adresata i zakłóceniu jego działania²⁷.

Nie sposób nie zgodzić się ze wskazaniem, że nie może korzystać z ochrony działanie polegające na wyczekiwaniu na choć jeden dzień opóźnienia w działaniu organu i pozostawanie w gotowości do natychmiastowego niemalże złożenia skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego²⁸.

Odnosnie do seryjności skarg wydaje się, że nie należy jej traktować jako samodzielnej i wystarczającej przesłanki do uznania, że doszło do nadużycia prawa dostępu do informacji publicznej. Samo złożenie wielu takich samych wniosków do różnych podmiotów nie uprawnia do stwierdzenia *a priori* nadużywania prawa do informacji publicznej i działania w innym interesie niż interes publiczny²⁹.

Druga grupa przesłanek to szeroko pojęte wykorzystanie informacji publicznej dla celów gospodarczych, zawodowych lub na potrzeby prowadzenia indywidualnych sporów prawnych³⁰.

²⁵ Wyrok NSA z dnia 9 listopada 2021 r., III OSK 3907/21.

²⁶ Wyrok NSA z dnia 26 stycznia 2023 r., III OSK 7265/21; wyrok NSA z dnia 9 listopada 2021 r., III OSK 3907/21.

²⁷ Wyrok NSA z dnia 9 listopada 2021 r., III OSK 3907/21; wyrok NSA z dnia 7 kwietnia 2022 r., III OSK 4371/21.

²⁸ Wyrok NSA z dnia 5 listopada 2021 r., III OSK 4107/21.

²⁹ Wyrok NSA z dnia 14 czerwca 2022 r., III OSK 4646/21.

³⁰ Wyrok NSA z dnia 26 stycznia 2023 r., III OSK 7265/21; wyrok NSA z dnia 9 listopada 2021 r., III OSK 3907/21.

Jeśli pozyskana informacja publiczna miałaby być przeznaczona na zaspokojenie prywatnych potrzeb wnioskodawcy, to byłoby to niezgodne z celami u.d.i.p. Przy czym słusznie zaznacza się, że informacje publiczne przeznaczone do celów innych niż cele u.d.i.p. mogą być pozyskiwane na zasadach przyjętych dla danego rodzaju stosunków³¹.

Jednym z najbardziej jaskrawych przejawów nadużycia prawa dostępu do informacji publicznej, zmierzającym do realizacji własnych celów, jest zamiar wykorzystania udostępnionej informacji publicznej na potrzeby procesu cywilnego, którego wnioskodawca jest stroną. Jako przykład takiego działania podaje się zgromadzenia dowodów koniecznych do osiągnięcia korzystnego dla siebie wyniku postępowania³².

W jednej z rozpatrywanych spraw Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że działanie polegające na składaniu dużej liczby skarg na bezczynność organu odnośnie do rozpatrywania złożonych wcześniej w znacznej liczbie wniosków o informację publiczną może świadczyć o tym, że celem wnioskodawcy jest osiągnięcie korzyści ekonomicznych³³. W tym samym wyroku NSA zauważył, że prawo dostępu do informacji publicznej nie może służyć do kompleksowej kontroli działalności podmiotu publicznoprawnego jednocześnie we wszystkich jej obszarach, gdyż do tego uprawnione są odpowiednie organy państwowe. W stanie faktycznym tej sprawy skarżący był jedną z osób, które od dłuższego czasu niejako kontrolowały działalność powiatowych stacji sanitarno-epidemiologicznych.

Ciekawym zagadnieniem jest sytuacja, w której wnioskowana informacja może być użyta w celach mieszanych, tzn. zarówno zgodnych z u.d.i.p., czyli służących dobru wspólnemu, jak i w celach prywatnych. Kwestię tę poruszył Naczelny Sąd Administracyjny w jednej z rozpatrywanych spraw, w której stanął przed pytaniem, czy złożenie wniosku przez naukowca w celu wykorzystania żądanej informacji na potrzeby opracowywanego komentarza do ustawy jest działaniem w subiektywnym interesie wnioskodawcy, stanowiąc o nadużyciu prawa do informacji publicznej. W wydanym wyroku NSA stanął na stanowisku, że wniosku o udostępnienie informacji publicznej w celu jej użycia w komentarzu do ustawy nie można uznać za złożony jednoznacznie w celach osobistych i majątkowych, gdyż w takiej sytuacji można mówić zarówno o interesie indywidualnym (wykonywanie zawodu naukowca i nauczyciela akademickiego), jak i o interesie publicznym (działalność naukowa ma znaczenie dla ogółu społeczeństwa)³⁴. W tym samym wyroku NSA wyraził pogląd, że w sytuacji złożenia wniosku o udostępnienie informacji publicznej w celu prywatnym i zarazem w celu publicznym co do zasady nie jest możliwe ustalenie, który cel dominuje.

Jako inny przykład można podać żądanie uzyskania dokumentów znajdujących się w aktach sprawy, wymagających wysoko specjalistycznej wiedzy prawniczej lub technicznej, a to w obawie ich wykorzystania przez wnioskodawcę w sprawie podob-

³¹ Wyrok NSA z dnia 26 stycznia 2023 r., III OSK 7265/21; wyrok NSA z dnia 23 listopada 2016 r., I OSK 1601/15.

³² Wyrok NSA z dnia 14 czerwca 2022 r., III OSK 4712/21.

³³ Wyrok NSA z dnia 9 listopada 2021 r., III OSK 3907/21.

³⁴ Wyrok NSA z dnia 7 kwietnia 2022 r., III OSK 4371/21.

nej do tej, w której pierwotnie zostały sporządzone³⁵, czyli zaistnienia ryzyka udostępnienia informacji publicznej, które w istocie stanowiłoby kradzież intelektualną³⁶.

Ciekawym przykładem odnotowanym w doktrynie są sprawy dotyczące żądania udostępnienia przez przedsiębiorstwa energetyczne dokumentów dotyczących lokalizacji linii przesyłowych, które to dokumenty mogłyby być wykorzystane do inicjowania postępowania o zapłatę wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z gruntów, ustanowienie służebności przesyłu lub podobne roszczenia³⁷.

W tego typu sprawach zarysowały się dwa kierunki orzecznicze. Zgodnie z jednym z nich sądy uznawały, że chodzi o informacje publiczne, do których zastosowanie ma u.d.i.p., i uwzględniały skargi, zobowiązując przedsiębiorców do rozpatrzenia wniosków w trybie u.d.i.p. Z kolei wedle drugiego kierunku, jeżeli okoliczności wskazują, że chodzi o indywidualną sprawę, która nie ma związku ze sprawami publicznymi, dostęp do żądanych informacji następuje w trybie innym niż przepisy u.d.i.p.³⁸

Próby wykorzystywania informacji publicznej w celach takich, jak w przedstawionych wyżej sprawach, stanowią dodatkowe uzasadnienie dla potrzeby istnienia i stosowania konstrukcji nadużycia prawa do dostępu do informacji publicznej.

Trzecią, wartą odnotowania grupą przesłanej stosowania konstrukcji nadużycia prawa do informacji publicznej jest jej wykorzystanie dla szykanowania osób piastujących funkcje publiczne, do pozyskiwania informacji o tych osobach nie w celu społecznej kontroli, lecz dla prowadzenia sporów osobistych, zaspokojenia prywatnych animozji³⁹.

GRANICE KONCEPCJI NADUŻYCIA PRAWA DO INFORMACJI PUBLICZNEJ

W orzecznictwie podkreśla się, że koncepcja nadużycia prawa do informacji publicznej nie neguje samego prawa ani charakteru danych jako informacji publicznej, a jedynie tamuje drogę do uzyskania informacji publicznej⁴⁰.

Z drugiej jednak strony słusznie w literaturze przedmiotu odnotowuje się próby zbyt szerokiego wykorzystania pojęcia nadużycia prawa dla ograniczenia zasady jawności czy ograniczania ochrony sądowej, np. odrzucenie skargi do sądu w zakresie informacji publicznej z uwagi na błahość sprawy⁴¹.

Brak w u.d.i.p. ograniczeń przeciwdziałających nadużywaniu prawa do uzyskania informacji w połączeniu z tym, że za pomocą prawa dostępu do informacji

³⁵ M. Kowalski, *Nadużycie prawa...*, *op. cit.*

³⁶ Wyrok NSA z dnia 13 czerwca 2014 r., I OSK 3070/13; I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 21–23.

³⁷ J. Parchomiuk, *Nadużycie prawa...*, *op. cit.*

³⁸ *Ibidem*.

³⁹ Wyrok NSA z dnia 26 stycznia 2023 r., III OSK 7265/21; wyrok NSA z dnia 9 listopada 2021 r., III OSK 3907/21.

⁴⁰ Wyrok NSA z dnia 14 czerwca 2022 r., III OSK 4712/21; wyrok NSA z dnia 14 lipca 2022 r., III OSK 1682/21.

⁴¹ M. Jaśkowska, *Ograniczenia...*, *op. cit.*

publicznej obywatel jest uprawniony do kontroli organów władzy powoduje, że należy zachować szczególną ostrożność w stosowaniu omawianej koncepcji⁴².

Wyznaczenie granic koncepcji nadużycia prawa do informacji publicznej jest o tyle istotne, że niewłaściwe zastosowanie tej konstrukcji może prowadzić do naruszenia gwarantowanego w Konstytucji RP prawa do informacji publicznej, służącego do realizacji jednej z podstawowych wartości państwa demokratycznego, jaką jest jawność działania instytucji publicznych. Słusznie zauważa się, że nadużycie prawa do informacji publicznej jako rozwiązanie pozaustawowe, które ogranicza prawo rangi konstytucyjnej, musi być zastrzeżone wyłącznie do przypadków skrajnych, w których wnioskodawca wykazuje się dużą dozą złej woli, a ilość i zakres objętych wnioskami informacji może utrudnić normalne funkcjonowanie i wypełnianie swoich ustawowych kompetencji przez organ administracji publicznej⁴³.

Tak jak w kontekście podstaw, tak i w odniesieniu do granic koncepcji nadużycia prawa do informacji publicznej trzeba wskazać, że w drodze analogii orzecznictwo odwołuje się do dorobku judykatury, wskazującego, że ocena działań stron postępowania w kontekście nadużycia prawa do sądu każdorazowo wymaga szczegółowej analizy, tak aby nie doszło do naruszenia rzeczywiście należnego prawa do sądu⁴⁴.

Jednocześnie w orzecznictwie podkreśla się, że od wnioskodawcy nie można domagać się wykazania interesu (ani faktycznego, ani prawnego) w żądaniu udostępnienia informacji publicznej, a wniosek, który nie zawiera w tym zakresie żadnych treści, należy traktować jako wniosek o udostępnienie informacji publicznej⁴⁵.

Warto jeszcze odnotować, że o tym, czy ma miejsce nadużycie prawa dostępu do informacji publicznej, nie powinna przesądzać waga sprawy będącej przedmiotem wniosku⁴⁶.

ZAKOŃCZENIE

W doktrynie za błąd ustawodawcy uznaje się to, że przy tworzeniu przedmiotowej ustawy „nacisk kładziono jedynie na stworzenie systemu gwarancji realizacji prawa do informacji, nie biorąc pod uwagę w ogóle konieczności stworzenia zabezpieczeń przeciw nadużywaniu go”⁴⁷.

W konsekwencji postuluje się wyraźne uregulowanie koncepcji nadużycia prawa do dostępu do informacji publicznej jako pozwalające na zapobieganie

⁴² Wyrok NSA z dnia 7 kwietnia 2022 r., III OSK 4371/21.

⁴³ Wyrok NSA z dnia 30 listopada 2021 r., III OSK 4340/21; wyrok NSA z dnia 7 kwietnia 2022 r., III OSK 4371/21; wyrok NSA z dnia 9 listopada 2021 r., III OSK 3907/21; wyrok NSA z dnia 16 marca 2021 r., III OSK 86/21; M. Jaśkowska, *Nadużycie...*, *op. cit.*

⁴⁴ Wyrok NSA z dnia 9 listopada 2021 r., III OSK 3907/21 i przywołane tam orzeczenia: m.in. 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.

⁴⁵ Wyrok NSA z dnia 14 czerwca 2022 r., III OSK 4712/21; wyrok NSA z dnia 14 czerwca 2022 r., III OSK 4646/21.

⁴⁶ M. Jaśkowska, *Nadużycie prawa...*, *op. cit.*

⁴⁷ J. Parchomiuk, *Nadużycie prawa...*, *op. cit.*; A. Piskorz-Ryń, *Nadużywanie prawa...*, *op. cit.*

nadmiernemu stosowaniu tej instytucji oraz na wzmocnienie samego prawa do informacji⁴⁸. Takie rozwiązanie miałyby być swego rodzaju „zaworem bezpieczeństwa, pozwalającym sądom administracyjnym nie tylko na negatywną ocenę «nadużycia prawa», jak ma to miejsce obecnie, ale także na efektywne zwalczanie tego zjawiska”⁴⁹.

Z pomocą przychodzi uregulowanie omawianej koncepcji w systemach prawnych innych państw. Wyróżnia się dwa typy regulacji:

- 1) ogólna norma ograniczająca nadużywanie prawa zawierająca klauzule generalne lub zwroty niedookreślone;
- 2) uregulowania szczegółowe, np. ograniczenia stosowania ustawy dla celów zarobkowych, formułowania wniosków powtórnych, udzielania informacji powszechnie dostępnej, domagania się informacji bez wniesienia opłaty, gdy prawo wprowadza taki obowiązek⁵⁰.

Proponuje się także test bilansu interesów (polegający na przeciwstawieniu interesu w ujawnieniu informacji interesowi jej nieujawnienia) lub test szkody (władze oceniają potencjalną szkodę, jaką mógłby ponieść chroniony prawem interes)⁵¹.

Nie wydaje się jednak pewne to, czy regulacja ustawowa doprowadziłaby do poprawy sytuacji. Owszem, z jednej strony odpadłyby, przynajmniej częściowo, problemy i wątpliwości dotyczące nadużycia prawa dostępu do informacji publicznej. Jednocześnie jednak sztywne ramy ustawowe mogłyby utrudnić organom i sądom stosowanie omawianej konstrukcji. Ponadto określone warunki brzegowe mogłyby poniekąd służyć takiemu sformułowaniu wniosku, które pozwoliłoby uniknąć zarzutu nadużycia prawa.

Ostatecznym i najlepszym potwierdzeniem istnienia zarówno uzasadnienia, jak i podstaw koncepcji nadużycia prawa dostępu do informacji publicznej jest stosowanie przedmiotowej konstrukcji przez organy i sądy administracyjne. Analiza dorobku orzeczniczego sądów administracyjnych, w szczególności Naczelnego Sądu Administracyjnego, w zakresie stosowania konstrukcji nadużycia prawa do informacji publicznej prowadzi raczej do wniosku, że na tym etapie ewentualna ingerencja ustawodawcy nie jest konieczna.

BIBLIOGRAFIA

Cytowski T., *Procesowe nadużycie prawa*, PS 2005, nr 5.

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

Drachal J., *Prawo do informacji publicznej w świetle wykładni funkcjonalnej* [w:] J. Góral, R. Hauser i J. Trzciński (red.), *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980–2005*, Warszawa 2005.

⁴⁸ M. Jaśkowska, *Ograniczenia...*, op. cit.

⁴⁹ M. Kowalski, *Nadużycie...*, op. cit.; A. Piskorz-Ryń, *Nadużywanie prawa...*, op. cit.

⁵⁰ J. Parchomiuk, *Nadużycie prawa...*, op. cit.; A. Piskorz-Ryń, *Nadużywanie prawa...*, op. cit.

⁵¹ J. Parchomiuk, *Nadużycie prawa...*, op. cit.

- Jakimowicz W., *Nadużycie publicznego prawa podmiotowego dostępu do informacji publicznej* [w:] A. Błaś (red.), *Antywartości w prawie administracyjnym*, Warszawa 2016.
- Jaśkowska M., *Nadużycie publicznego prawa podmiotowego jako przesłanka ograniczenia dostępu do sądu w sprawach z zakresu informacji publicznej*, ZNSA 2018, nr 1.
- Jaśkowska M., *Ograniczenia w zakresie dostępu do informacji publicznej na wniosek i ich ocena* [w:] B. Jaworska-Dębska, P. Kledzik, J. Sługocki (red.), *Wzorce i zasady działania współczesnej administracji publicznej*, Warszawa 2020.
- Kamińska I., Rozbicka-Ostrowska M., *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Kowalski M., *Nadużycie prawa do informacji publicznej*, ZNSA 2016, nr 2.
- Kowalski M., *The Right to a Fair Trial in Administrative Proceedings According to the Standards and Trends of Selected European Union Member States*, „Europejski Przegląd Prawa i Stosunków Międzynarodowych” 2014, nr 3.
- Osajda K., *Nadużycie prawa w procesie cywilnym*, PS 2005, nr 5.
- Parchomiuk J., *Nadużycie prawa w prawie administracyjnym*, Warszawa 2018.
- Piskorz-Ryń A. *Nadużywane prawa do informacji publicznej – uwagi de lege lata i de lege ferenda*, „Kontrola Państwowa” 2008, nr 6.
- Plebanek M.G., *Nadużycie praw procesowych w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2012.
- Przybysz P., *Nadużycie prawa w prawie administracyjnym* [w:] H. Izdebski, A. Stępkowski (red.), *Nadużycie prawa*, Warszawa 2003.
- Warchoł M. *Pojęcie nadużycia prawa w procesie karnym*, PiP 2007, nr 11.

NADUŻYCIE PRAWA DOSTĘPU DO INFORMACJI PUBLICZNEJ

Streszczenie

Ustawa o dostępie do informacji publicznej nie określa granic korzystania z prawa dostępu do tej informacji. W konsekwencji korzystanie z przedmiotowego uprawnienia często służy realizacji celów niezgodnych z założeniami ustawy. W odpowiedzi na to zjawisko w doktrynie i orzecnictwie została wypracowana koncepcja nadużycia prawa dostępu do informacji publicznej. Przedmiotem dyskusji są jednak podstawy tej koncepcji. Istnieją także wątpliwości zarówno co do kryteriów jej stosowania, jak i do granic jej użycia. Opracowanie odnosi się do wskazanych problemów i zmierza do potwierdzenia dwóch tez. Po pierwsze, że mimo braku przepisu prawa wprowadzającego koncepcję nadużycia prawa dostępu do informacji publicznej istnieją jej uzasadnione podstawy. Po drugie, że właściwe stosowanie tej koncepcji może służyć osiągnięciu kompromisu między potrzebą dostępu do informacji publicznej a jego możliwym nadużyciem.

Słowa kluczowe: informacja publiczna, nadużycie prawa, cele

ABUSE OF THE RIGHT OF ACCESS TO PUBLIC INFORMATION

Abstract

The Law on Access to Public Information does not define the limits of the exercise of the right of access to information. Subsequently, the use of the right in question often serves purposes that are inconsistent with the objectives of the Act. As a response to this practice, the concept of abuse of the right of access to public information has been developed in doctrine and case law. The foundations of this concept, however, are the subject of debate. There are also doubts about both the criteria for its application and the limits of its use. The paper addresses the aforementioned issues and aims to confirm two theses. First, that despite the absence of a legal provision introducing the concept of abuse of the right of access to public information, there are legitimate grounds for it. Second, that the proper application of this concept can serve to achieve a compromise between the need for access to public information and its possible abuse.

Keywords: public information, abuse of the right, goals

NOTY O AUTORACH

Dorota Czerwińska	uczestniczka seminarium doktoranckiego nauk prawnych Wydziału Prawa i Administracji Uczelni Łazarskiego
Maciej Dobieszewski	uczestnik seminarium doktoranckiego nauk prawnych Wydziału Prawa i Administracji Uczelni Łazarskiego
Martyna Dudzic-Bidzińska	uczestniczka seminarium doktoranckiego nauk prawnych Wydziału Prawa i Administracji Uczelni Łazarskiego
Marcin Dzikowski	radca prawny, uczestnik seminarium doktoranckiego nauk prawnych Wydziału Prawa i Administracji Uczelni Łazarskiego
Ewelina Gawdzik	uczestniczka seminarium doktoranckiego nauk prawnych Wydziału Prawa i Administracji Uczelni Łazarskiego
Paula Gurazda	uczestniczka seminarium doktoranckiego nauk prawnych Wydziału Prawa i Administracji Uczelni Łazarskiego, aplikantka adwokacka w Okręgowej Izbie Adwokackiej w Poznaniu
Katarzyna Kaczmarek	uczestniczka seminarium doktoranckiego nauk prawnych Wydziału Prawa i Administracji Uczelni Łazarskiego
Grzegorz Kaleta	uczestnik seminarium doktoranckiego nauk prawnych Wydziału Prawa i Administracji Uczelni Łazarskiego
Jarosław Konieczny	radca prawny w Okręgowej Izbie Radców Prawnych w Warszawie, uczestnik seminarium doktoranckiego nauk prawnych Wydziału Prawa i Administracji Uczelni Łazarskiego

NOTES ON THE AUTHORS

Dorota Czermińska	doctoral student of the Faculty of Law and Administration at Lazarski University
Maciej Dobieszewski	doctoral student of the Faculty of Law and Administration at Lazarski University
Martyna Dudzic-Bidzińska	doctoral student of the Faculty of Law and Administration at Lazarski University
Marcin Dzikowski	attorney-at-law, doctoral student of the Faculty of Law and Administration at Lazarski University
Ewelina Gawdzik	doctoral student of the Faculty of Law and Administration at Lazarski University
Paula Gurazda	doctoral student of the Faculty of Law and Administration at Lazarski University, barrister trainee in the Regional Bar Chamber in Poznań
Katarzyna Kaczmarek	doctoral student of the Faculty of Law and Administration at Lazarski University
Grzegorz Kaleta	doctoral student of the Faculty of Law and Administration at Lazarski University
Jarosław Konieczny	attorney-at-law in Warsaw Bar Association, 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, doświadczalne, 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.

