Anna Surówka¹

Prawo dostępu do informacji publicznej w orzecznictwie sądów administracyjnych

Słowa kluczowe: informacja publiczna, dostęp do informacji publicznej, dostęp do dokumentów, informacja o osobach pełniących funkcje publiczne

Keywords: public information, access to public information, access to documents, information about persons discharging public functions

Streszczenie

Dostęp do informacji publicznej odgrywa ogromną rolę w społeczeństwach demokratycznych. Umożliwia uzyskanie informacji o ważnych sprawach państwowych, działalności organów władzy publicznej, zadaniach publicznych. W Polsce prawo dostępu do informacji publicznej jako prawo konstytucyjne pojawiło się dopiero w Konstytucji z 1997 r. Do momentu uchwalenia i wejścia w życie ustawy o dostępie do informacji publicznej art. 61 Konstytucji stanowił podstawową regulację gwarantującą dostęp do informacji publicznej. Prawo dostępu do informacji publicznej było i nadal jest rozwijane w orzecznictwie sądów administracyjnych. Odegrały one ogromną rolę w ukształtowaniu granic ochrony tego prawa.

Summary

The right to access to public information in the verdicts of administrative courts

The access to public information plays very important role in democratic society. He provides access to information about very important public matters, about activities of organs of public authority, public duties. The right to access to public information has been developed in Polen as a constitutional right only to the Constitution in 1997. Until

¹ Autorka jest adiunktem w Katedrze Prawa Publicznego Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie.

the adoption and entry into force of the Act on access to public information, the Article 61 of Constitution was basic regulation which guaranteed access to public information. The right to access to public information was and is still developed in the verdicts of administrative courts. The administrative courts played very important role in configuration limits of protection this right.

I.

Transformacja ustrojowa i gospodarcza w RP spowodowała konieczność wprowadzenia regulacji umożliwiających obywatelom uzyskanie informacji o działalności organów władzy publicznej. Wiedza na temat organizacji organów państwowych, ich kompetencji ma ogromne znaczenia w każdym społeczeństwie demokratycznym. Niemożliwe jest funkcjonowanie społeczeństwa demokratycznego, świadome podejmowanie decyzji, jeżeli nie można poznać zasad działania i zadań, które są wykonywane przez organy władzy publicznej. Rzetelna i pełna informacja jest nie tylko gwarancją prawidłowego podejmowania decyzji w procesie wyborczym, czy też w drodze referendum, ale także podstawowym warunkiem umożliwiającym suwerenowi sprawowanie kontroli nad działalnością organów. Ograniczenie lub utrudnianie dostępu do informacji o działalności organów państwa winno być postrzegane jako próba ograniczenia suwerena w wykonywaniu władzy państwowej. Do takich sytuacji nie powinno dochodzić w państwach demokratycznych. W państwach takich podstawowe znaczenie powinna mieć transparentność działania organów władzy publicznej oraz jawność podejmowanych decyzji. Tylko w ten sposób jest możliwe w pełni demokratyczne sprawowanie władzy w państwie.

W RP prawo dostępu do informacji publicznej zostało zamieszczone w przepisach konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 r.² Jego kształt i zakres były wzorowane na standardach międzynarodowych wypracowanych m.in. na fo-

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

rum Komitetu Ministrów Rady Europy. Zgodnie z Rekomendacją nr R/81/19 z dnia 25 listopada 1981 r. w sprawie dostępu do informacji posiadanej przez władze publiczne zostało sformułowanych osiem zasad. Wskazują one, że:

- na obszarze państw członkowskich Rady Europy każdy ma prawo do uzyskania informacji znajdującej się w posiadaniu władzy publicznej,
- prawo to winno być gwarantowane,
- brak interesu prawnego nie może stanowić powodu odmowy dostępu do informacji,
- dostęp do informacji jest równy,
- ograniczenia dostępu do informacji mogą wynikać jedynie z konieczności ochrony uzasadnionego interesu publicznego oraz interesu jednostki w przypadku informacji bezpośrednio jej dotyczących,
- żądanie udzielenia informacji musi być rozpatrzone w rozsądnym terminie,
- odmowa udzielenia informacji musi być wyczerpująco uzasadniona i będzie mogła być skontrolowana.

W momencie wejścia w życie Konstytucji regulacje zawarte w art. 61 odgrywały kluczowe znaczenie dla możliwości dochodzenia udostępnienia informacji publicznej i stanowiły podstawę orzekania dla sądów.

Drugi okres kształtowania się orzecznictwa w zakresie prawa dostępu do informacji publicznej jest związany z wejściem w życie ustawy o dostępie do informacji publicznej. Ustawa ta reguluje szczegółowo zasady korzystania z prawa dostępu do informacji publicznej, wskazuje metody jego realizacji oraz gwarancje na wypadek naruszeń. Ustawa ta podlega jednak ciągłym zmianom, co jest związane z zachodzącymi zmianami cywilizacyjnymi oraz postępem w rozwoju nowoczesnych technik komunikowania.

II.

Uchwalenie Konstytucji RP dnia 2 kwietnia 1997 r. i jej wejście w życie miało ogromne znaczenie dla rozwoju prawa dostępu do informacji publicznej. Przede wszystkim należy zwrócić uwagę, że nastąpiła konstytucjonalizacja prawa dostępu do informacji publicznej. Zamieszczenie tego prawa w akcie normatywnym, który na terytorium RP znajduje najwyższe miejsce w hie-

rarchii źródeł prawa, spowodowało ogromny wzrost jego rangi³. Oznacza to, że prawo dostępu do informacji publicznej zaczęło korzystać z takiej samej ochrony, z jakiej korzystają inne wolności i prawa konstytucyjne.

Rozważając znaczenie prawa dostępu do informacji publicznej, należy przede wszystkim wskazać, na czym polega to prawo. Na gruncie Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. prawo dostępu do informacji publicznej zostało ukształtowane jako prawo podmiotowe⁴. Taki sposób regulacji odgrywa ogromne znaczenie dla możliwości dochodzenia realizacji tego prawa. W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę, że w doktrynie mianem praw podmiotowych określa się te prawa, które mogą być dochodzone na drodze sądowej i które tworzą po stronie jednostki roszczenie o ich realizację⁵. Oznacza to, że regulacja, w której ustanowione zostało prawo dostępu do informacji publicznej, wykazuje odpowiedni stopień precyzji tak, iż jest możliwe odczytanie z niej treści roszczenia, będącego istotą omawianego prawa. Z inną sytuacją mielibyśmy do czynienia, jeżeli regulacja konstytucyjna byłaby zbyt mało precyzyjna, a rekonstrukcja roszczenia przysługującego w oparciu o prawo dostępu do informacji publicznej wymagałaby sięgnięcia do regulacji ustawowej. Uznanie prawa dostępu do informacji publicznej za prawo podmiotowe zakłada bowiem istnienie czterech podstawowych elementów, którymi są:

- 1) określenie podmiotu prawa, czyli osoby, której przysługuje roszczenie,
- 2) określenie adresata prawa, czyli podmiotu zobowiązanego do spełnienia roszczenia podmiotu prawa,
- 3) wskazanie na czym polega obowiązek, który powinien spełnić adresat prawa na rzecz podmiotu prawa,
- 4) oraz dodatkowe przesłanki, które doprowadzą do aktualizacji tego obowiązku⁶.

³ Por. M. Bernarczyk, *Obowiązek bezwinnoskowego udostępniania informacji publicznej*, Warszawa 2008, s. 5.

⁴ Por. A. Szmyt, *W sprawie interpretacji art. 61 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, „Przegląd Sejmowy” 1999, nr 6; M. Bernarczyk, op.cit., s. 6.

⁵ B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2008, s. 458.

⁶ Por. K. Wojtyczek, *Granice ustawodawczej ingerencji w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Kraków 1999, s. 20.

Podmiotem uprawnionym do korzystania z prawa jest w świetle art. 61 ust. 1 obywatel. Oznacza to, że konstytucyjne prawo dostępu do informacji publicznej przysługuje przede wszystkim osobom spełniającym kryterium obywatelstwa, czyli tym, które identyfikują się z państwem polskim oraz są związane więzią obywatelstwa. Nie oznacza to oczywiście, iż inne osoby, które nie są obywatelami polskimi, nie mają możliwości korzystania z prawa dostępu do informacji publicznej⁷. Prawo to ma szczególne znaczenie dla obywateli polskich, gdyż to przede wszystkim oni uczestniczą w podejmowaniu ważnych decyzji państwowych czy to poprzez uczestnictwo w wyborach, czy poprzez udział w referendum ogólnokrajowym lub w inicjatywie obywatelskiej (ustawodawczej lub w sprawie zarządzenia referendum). Oznacza to, że prawo do informacji publicznej powinny posiadać te osoby, od których decyzji zależy sposób wykonywania władzy w państwie, które decydują o sposobie kreacji organów państwowych poprzez dokonywanie wyboru swoich przedstawicieli. Pozbawienie obywateli polskich jako głównych decydentów o sprawach państwa możliwości zapoznania się z informacjami dotyczącymi działalności organów państwa, układu kompetencji pomiędzy poszczególnymi organami czy też związanymi z wykonywanymi zadaniami publicznymi prowadziłoby do bardzo poważnych negatywnych konsekwencji. Obywatele pozbawieni rzetelnych informacji o sprawach państwa nie mogliby świadomie i odpowiedzialnie podejmować żadnych decyzji państwowych ani decydować o sposobie obsadzenia organów państwowych. Dlatego też konstytucyjne prawo dostępu do informacji publicznej zostało zastrzeżone przede wszystkim dla osób, które mogą czynnie wpływać na losy państwa. Inne osoby również mogą uzyskać informację o działaniach państwa, jednak w ich wypadku wiedza ta odgrywa nieco inną rolę. W tym wypadku może nawet dochodzić do pewnego ograniczania dostępu np. ze względu na konieczność ochrony interesów państwowości polskiej. Uprawnionymi do korzystania z prawa dostępu do informacji publicznej są nie tylko osoby fizyczne. Z prawa tego mogą także korzystać osoby prawne⁸.

⁷ Por. W. Sokolewicz, *Artykuł 61, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, red. L. Garlicki, Warszawa 2005, s. 14.

⁸ K. Skłodowski, *Prawo do informacji odziałości organów władzy publicznej, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny*, red. W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski, Warszawa 2009, s. 387.

Adresatem konstytucyjnego prawa dostępu do informacji publicznej są organy władzy publicznej, samorządu terytorialnego, samorządu zawodowego i gospodarczego, a także inne osoby i jednostki organizacyjne w zakresie, w jakim wykonują zadania władzy publicznej i gospodarują majątkiem Skarbu Państwa lub mieniem komunalnym. Tak szerokie ujęcie adresata prawa dostępu do informacji publicznej służy zagwarantowaniu możliwie jak najszerzej wiedzy o sprawach państwowych. W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę, że art. 61 ust. 1 Konstytucji nakłada obowiązek udzielania informacji publicznej na wszystkie organy władzy publicznej. Oznacza to, iż zaklasyfikowanie jakiegoś organu do konkretnej władzy – ustawodawczej, wykonawczej lub sądowniczej – nie wpływa na ograniczenie obowiązku. Na równi zobowiązane do udzielania informacji publicznej zostały wszystkie organy państwa. Regulacja ta ma szczególne znaczenie z punktu widzenia praw jednostki. Może ona uzyskać informacje nie tylko o centralnych organach państwa – Sejmie, Senacie, prezydencie czy Radzie Ministrów, ale także o wszystkich innych organach, w tym sądach i trybunałach. Dzięki temu jest możliwe dokładne poznanie wzajemnych powiązań pomiędzy organami, ich kompetencji oraz wykonywanych zadań⁹.

Jednak informacja taka nie byłaby pełna, gdyby obywatele nie mogli uzyskiwać informacji o organach samorządu terytorialnego. Organy te odpowiedzialne są – zgodnie z zasadą pomocniczości – za zaspokajanie potrzeb społeczności lokalnych. Uzasadnione jest więc umożliwienie uzyskiwania informacji także o ich działalności¹⁰.

Ustrojodawca nie ograniczył jednak podmiotów zobowiązanych do organów władzy publicznej. Zobowiązanymi do udzielania informacji publicznej są także organy samorządu zawodowego i gospodarczego. Ma to szczególnie istotne znaczenie, zważywszy na doniosłą rolę, jaką pełnią zwłaszcza samorządy zawodowe w decydowaniu o dopuszczeniu do wykonywania pewnych zawodów np. zawodów prawniczych czy medycznych. Kolejną kategorię podmiotów zobowiązanych do udzielania informacji publicznej stanowią osoby oraz inne jednostki organizacyjne w zakresie, w którym wykonują

⁹ Por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 stycznia 2004 r., sygn. akt K 14/03, OTK Z.U. 2004 nr 1A poz. 1; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 października 2005 r., sygn. akt SK 48/03, OTK Z.U. 2005 nr 9A poz. 101.

¹⁰ Por. W. Sokolewicz, op.cit., s. 27.

one zadania publiczne i gospodarują mieniem Skarbu Państwa lub mieniem komunalnym. W tym wypadku obowiązek został rozciągnięty nie tylko na podmioty, które są w jakikolwiek sposób wpisane w strukturę organów państwowych czy wykonywania pewnych władczych kompetencji, ale także na podmioty prywatne. Jeżeli np. jakieś przedsiębiorstwo prywatne wykonuje zadania publiczne z wykorzystaniem mienia komunalnego, to w zakresie tego wycinka swojej działalności jest podmiotem zobowiązanym na gruncie art. 61 ust. 1 Konstytucji do udzielania informacji publicznej. Czasami może pojawiać się wątpliwość, czy dla uznania kogoś za adresata konstytucyjnego obowiązku wystarcza spełnienie jednego z kryteriów, tzn. albo kryterium wykonywania zadań publicznych, albo korzystania z mienia Skarbu Państwa lub mienia komunalnego. W tym wypadku sprawę przesądza użycie przez ustrojodawcę spójnika „i” pomiędzy dwoma wymogami. Oznacza to, że zobowiązanymi do udzielania informacji publicznej są te podmioty, które jednocześnie wykonują zadania publiczne i korzystają ze środków publicznych. W przeciwnym razie każdy, kto wykonywałby jakiegokolwiek zadanie publiczne, np. budowałby dom dla zaspokojenia własnych potrzeb mieszkaniowych, byłby adresatem prawa dostępu do informacji publicznej¹¹.

Treścią konstytucyjnego prawa dostępu do informacji publicznej jest obowiązek udzielania przez adresatów tego prawa informacji o swojej działalności oraz o osobach pełniących funkcje publiczne¹². Obowiązek ten obejmuje więc wszystkie aspekty działalności publicznej – kompetencje poszczególnych organów, ich strukturę wewnętrzną, wykonywane działania, zależność w stosunku do innych organów, treść podejmowanych decyzji i wystąpień, gospodarkę finansową, informacje o posiadanym mieniu, a także wszelkie informacje adresowe. Szczególną uwagę należy zwrócić na rozciągnięcie obowiązku udzielania informacji na osoby, które pełnią funkcje publiczne. W tym zakresie podmiot uprawniony ma możliwość uzyskania wiedzy na temat osób, które bezpośrednio decydują o sprawach należących do właściwości danej instytucji zobowiązanej. W zakresie pełnionej funkcji osoby te nie korzystają z pełnej ochrony danych osobowych¹³.

¹¹ Por. M. Bernarczyk, op.ci.t, s. 26 i n.

¹² Odnosnie do pojęcia osoby pełniącej funkcje publiczne – W. Sokolewicz, op.cit., s. 28.

¹³ Zob. B. Banaszak, K. Wygoda, *Pojęcie funkcji publicznej jako przesłanka modyfikująca zakres ochrony danych osobowych*, [w:] *Ochrona danych osobowych wczoraj, dziś, jutro. Personal*

Przepis ten ma ogromne znaczenie dla obywateli, gdyż umożliwia im uzyskanie informacji o tym, kto i jakie stanowisko zajmuje w danej instytucji, jaki jest jego zakres kompetencji i o czym decyduje. Dzięki temu obywatele skuteczniej mogą dochodzić przysługujących im praw. W przypadku niezadowolenia ich sprawy mają możliwość poznania osoby winnej zaniedbań. Należy podkreślić, iż obowiązek udzielania informacji o osobach pełniących funkcje w organach władzy publicznej dotyczy wszystkich organów, czy szerzej – podmiotów zobowiązanych. Dlatego też uprawnieni mają możliwość uzyskania informacji zarówno o osobach pełniących funkcje w organach administracji rządowej czy samorządu terytorialnego, jak i osobach pełniących funkcje w organach władzy sądowniczej czy ustawodawczej, w organach samorządów zawodowych i gospodarczych itp¹⁴.

Ustrojodawca wskazał także niektóre sposoby korzystania przez obywateli z przysługującego im prawa, a co za tym idzie, sposoby realizacji obowiązku przez adresatów prawa dostępu do informacji publicznej. W art. 61 ust. 2 wśród form udostępnienia informacji publicznej wymienia możliwość uzyskania informacji poprzez dostęp do dokumentów, a także wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu. Wskazane w Konstytucji sposoby realizacji prawa dostępu do informacji publicznej wymagają odrębnego omówienia. W przypadku realizacji prawa poprzez wgląd do dokumentów osoba uprawniona może przeglądać dokumenty będące w dyspozycji urzędu¹⁵.

Należy jednak doprecyzować, jakie dokumenty podlegają udostępnieniu. W tym wypadku bowiem nie wszystkie dokumenty, którymi dysponuje urząd, będą podlegały udostępnieniu. Będą to tylko takie dokumenty, które zostały wytworzone w toku pracy organu i dokumenty dotyczące organizacji samego organu. Należy jednak zauważyć, że także w obrębie tych dokumen-

data protection yesterday, today, tomorrow, Publikacja Biura Generalnego Inspektora Danych Osobowych, Warszawa 2006, s. 64.

¹⁴ Por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 marca 2006 r., sygn. akt K 17/05, OTK Z.U. 2006 nr 3A poz. 30; R. i M. Taradejna, *Dostęp do informacji publicznej a prawna ochrona informacji dotyczących działalności gospodarczej, społecznej i zawodowej oraz życia prywatnego*, Toruń 2003, s. 227.

¹⁵ Por. M. Mucha, *Obowiązki administracji publicznej w sferze dostępu do informacji*, Wrocław 2002, s. 63.

tów mogą występować pewne wyłączenia. Artykuł 61 ust. 3 wskazuje, iż jest możliwe ograniczenie dostępu do informacji publicznej ze względu na konieczność ochrony wolności i praw innych osób oraz podmiotów gospodarczych, a także ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa państwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa¹⁶.

Oznacza to, że np. dokumenty, którym nadano klauzulę tajności, nie będą podlegać udostępnieniu, nawet jeśli dotyczyłyby szczególnie istotnych spraw związanych z pracą organu. *A contrario*, jeżeli jakiś dokument urzędowy nie korzysta z ochrony zagwarantowanej przepisami ustawowymi, powinien być na wniosek podmiotu uprawnionego udostępniony do wglądu. Drugi ze sposobów realizacji prawa dostępu do informacji publicznej, czyli możliwość uczestniczenia w posiedzeniach kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, pociąga za sobą daleko idące konsekwencje dla organów zobowiązanych. Oznacza to, że organy, na których ciąży konstytucyjny obowiązek zagwarantowania dostępu do informacji publicznej w ten właśnie sposób, są zobowiązane do stworzenia odpowiednich warunków lokalowych oraz stosownych procedur umożliwiających wstęp na ich posiedzenia osobom zainteresowanym. Jednak także w tym przypadku jest możliwe ograniczenie realizacji prawa dostępu do informacji publicznej w ten właśnie sposób. Artykuł 61 ust. 3 Konstytucji znajduje zastosowanie w odniesieniu do obydwu wymienionych w art. 61 ust. 2 sposobów realizacji omawianego prawa. Organy władzy publicznej pochodzące z powszechnych wyborów, w praktyce Sejm, Senat, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego, mają możliwość ograniczenia dostępności swoich obrad dla publiczności w sytuacji, gdy mogłoby dojść do naruszenia którejś z wymienionych w art. 61 ust. 3 wartości.

Regulacja konstytucyjna nie zawiera jednak omówienia trybu, w jakim ma następować udostępnienie informacji publicznej. Materie te zostały przez ustrojodawcę odesłane do regulacji ustawowej – generalna zasada, a w przypadku Sejmu i Senatu – do regulaminów pracy izb parlamentu (art. 61 ust. 4 Konstytucji).

¹⁶ Por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 lutego 1999 r., sygn. akt SK 11/98, OTK Z.U. 1999 nr 2 poz. 22.

W początkowym okresie obowiązywania Konstytucji nie istniały wspomniane w art. 61 ust. 4 regulacje określające tryb udzielania informacji publicznej. Nie oznacza to jednak, że w tym czasie prawo dostępu do informacji publicznej pozostawało prawem blankietowym. Podstawę jego dochodzenia stanowiły przepisy konstytucyjne stosowane bezpośrednio. Na taki sposób stosowania regulacji konstytucyjnej wskazywał w swoim orzecznictwie Naczelny Sąd Administracyjny. W wyroku z dnia 30 stycznia 2002 r.¹⁷ NSA wskazał, że „podstawą żądania [dostępu do informacji publicznej] mógł być sam art. 61 ust. 2 Konstytucji. Zgodnie bowiem z art. 8 ust. 2 Konstytucji przepisy jej stosuje się bezpośrednio, chyba że stanowi ona inaczej. W literaturze jeszcze pod rządami poprzedniej Konstytucji wskazywano, iż taka możliwość dotyczy również tych jej przepisów, w których zakresie przewidziana jest regulacja ustawowa, a ustawa zwykła nie została jeszcze uchwalona¹⁸. Wskazywano przy tym, iż bezpośrednie stosowanie przepisów konstytucyjnych, gdy nie wyszła jeszcze ustawa zwykła przewidziana w tych przepisach, jest możliwe wówczas, gdy nie stoi temu na przeszkodzie nieprecyzyjność konstytucyjnych sformułowań, która mogłaby być dowolnie interpretowana przez organy administracyjne¹⁹. Taka sytuacja dotyczyła m.in. art. 61 Konstytucji przed uchwaleniem ustawy o dostępie do informacji publicznej”. Powstawało w związku z tym wiele problemów związanych z dokładnym określeniem, jakiego typu informacji może domagać się osoba uprawniona oraz w jaki sposób organy winny spełniać jej żądanie.

Kolejny problem stanowił poziom znajomości prawa dostępu do informacji publicznej wśród urzędników państwowych. Regulacje z tego zakresu były często niezbyt dobrze znane lub źle interpretowane. Szczególne problemy rodziła kolizja pomiędzy prawem dostępu do informacji publicznej a prawem do ochrony danych osobowych. Trudno było w sposób jednoznaczny określić, które osoby spośród zatrudnionych w organach władzy publicznej

¹⁷ Wyrok NSA w Warszawie z dnia 30 stycznia 2002 r., sygn. akt II SA 717/01, opubl. <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/080E1AE8AB> (10.06.2013).

¹⁸ Por. J. Trzeciński, *Funkcja prawna konstytucji socjalistycznej*, AUW nr 398, Prawo LXIX, Wrocław 1988, s. 108; P. Sarnecki, *Stosowanie konstytucji PRL w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, „Studia Prawnicze” 1988, z. 3, s. 58.

¹⁹ Por. M. Zdyb, *Prawny interes jednostki w sferze materialnego prawa administracyjnego. Studium teoretyczno-prawne*, Lublin 1991, s. 158–159.

są objęte obowiązkiem udzielania informacji publicznej i jakie konkretnie informacje na temat tych osób podlegają udostępnieniu. Najczęściej większość urzędników odmawiała udzielenia informacji publicznej, zasłaniając się regulacjami dotyczącymi ochrony danych osobowych. Tymczasem regulacja konstytucyjna w tym zakresie jest bardzo precyzyjna. Wskazuje ona, że chodzi o osoby, które pełnią funkcję w organach władzy publicznej, czyli wykonują zadania czy podejmują decyzje właściwe dla organu, w którym są zatrudnione. Jednocześnie udostępnieniu podlegają tylko te informacje, które dotyczą tych osób jako funkcjonariuszy publicznych. Dane dotyczące życia prywatnego, adresu zamieszkania czy stanu rodzinnego nie stanowią informacji, które w sposób bezpośredni są związane ze sprawowaną przez te osoby funkcją. Podobne stanowisko zajmował w swoich orzeczeniach Trybunał Konstytucyjny i Sąd Najwyższy. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 21 października 1998 r.²⁰ stwierdził, iż „w doktrynie przeważa pogląd, w myśl którego, w odniesieniu do osób ubiegających się lub pełniących funkcje publiczne, prawo do prywatności podlega istotnemu ograniczeniu. Zgodnie z tym poglądem, o ile sfera życia intymnego (w znaczeniu szerszym od potocznie przyjętego) objęta jest pełną prawną ochroną, o tyle ochrona sfera życia prywatnego podlega pewnym ograniczeniom, uzasadnionym »usprawiedliwionym zainteresowaniem«”. W późniejszych orzeczeniach Trybunał podkreślał, iż pojęcia „osoba publiczna” i „osoba pełniąca funkcje publiczne” nie są tożsame. Natomiast obowiązek udostępnienia informacji dotyczy w świetle art. 61 ust. 1 wyłącznie osób, które są związane formalnymi więzami z organami władzy publicznej. Zdaniem Trybunału „nie jest możliwe precyzyjne i jednoznaczne określenie, czy i w jakich okolicznościach osoba funkcjonująca w ramach instytucji publicznej będzie mogła być uznana za sprawującą funkcję publiczną (...)”²¹. Uznanie jakiejś osoby za „pełniącą funkcję w organie władzy publicznej” będzie bowiem zależeć od tego, czy sprawowanie przez tę osobę funkcji związane jest z realizacją określonych zadań w ramach struktur władzy publicznej, czy też zajmuje ona inne stanowisko decyzyjne. Dlatego też decydujące znaczenie będzie mieć określenie,

²⁰ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 października 1998 r., sygn. akt K 24/98, publ. OTK 1998 Nr 6, poz. 97.

²¹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 marca 2006 r., sygn. akt K 17/05, publ. OTK-A 2006/3/30.

„czy określona osoba w ramach instytucji publicznej realizuje w pewnym zakresie nałożone na tę instytucję zadanie publiczne. Chodzi zatem o podmioty, którym przysługuje co najmniej wąski zakres kompetencji decyzyjnej w ramach instytucji publicznej”.

Sąd Najwyższy zajął analogiczne stanowisko w wyroku z dnia 3 października 2002 r.²² i stwierdził, że w przypadku osób pełniących funkcje publiczne „prawo do prywatności ma węższy zakres niż prawo do prywatności osób prywatnych. (...) Ochrona ta nie obejmuje działalności publicznej osoby, ani też sfery działań i zachowań, które ogólnie są pojmowane jako osobiste lub prywatne, jeżeli działania te lub zachowania wiążą się ściśle z działalnością publiczną”. Na ograniczenie prywatności osób pełniących funkcje w organach władzy publicznej wskazywał także Naczelny Sąd Administracyjny. W wyroku z dnia 24 czerwca 1999 r. stwierdził, „że błędnym jest twierdzenie, iż imię i nazwisko oraz stanowiska pracownika państwowego /z wyjątkiem służb specjalnych/ lub samorządowego podlega ochronie danych osobowych na podstawie przepisów ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych”²³. Prawo obywatela do uzyskiwania informacji na ten temat stanowi Konstytucja RP w art. 61 ust. 1, stwierdzając m.in., że: „Obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne (...)”²⁴. Oczywiście ograniczenie to dotyczy tylko tej sfery aktywności urzędników publicznych, która jest związana z pełnioną funkcją.

Kolejny problem dotyczył określenia, w jakiej formie informacje mają być udostępniane oraz w jaki sposób. Czy prawo dostępu do informacji publicznej obejmuje dostęp do oryginałów dokumentów czy też do dokumentów przetworzonych? W tym wypadku również decydujące znaczenie ma art. 61 ust. 2 Konstytucji. Ustrojodawca nie nakazał organom udostępniania wyłącznie informacji przetworzonych. W związku z tym przedmiotem udostępnienia powinny być oryginały dokumentów, jeżeli właśnie do nich żąda wglądu osoba uprawniona. Analogiczne stanowisko zajął NSA w cy-

²² Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 3 października 2002 r., sygn. akt III RN 89/02, opubl. OSNP 2003/18/426.

²³ Dz.U. Nr 133, poz. 883.

²⁴ Por. wyrok NSA z dnia 24 czerwca 1999 r., sygn. akt II SA 686/99, opubl. <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/035741FF8A> (10.06.2013).

townym wyroku z dnia 30 września 2002 r.²⁵ Kolejny problem związany z udostępnianiem dokumentów dotyczył możliwości żądania sporządzenia przez organ informacji przetworzonych np. w postaci różnego rodzaju statystyk czy zestawień. W tym przypadku konstytucja nie nakłada na organ obowiązku dodatkowego opracowywania informacji na rzecz osób uprawnionych. Tego typu działanie w praktyce rodziłoby konieczność sporządzenia przez organ nowych dokumentów na potrzeby udostępnienia informacji publicznej. Stanowisko to podzielał także NSA, który zwracał uwagę, iż prawo dostępu do informacji publicznej obejmuje dostęp do istniejących dokumentów, a nie takich, które dopiero miałyby powstać. W wyroku z dnia 24 czerwca 1999 r. NSA stwierdził, że z art. 61 ust. 2 „wynika obowiązek udostępniania danych już istniejących /dokumenty/. Natomiast żaden przepis nie zobowiązuje organów państwowych i samorządowych do wykonywania, wyłącznie na potrzeby prasy, specjalnych wykazów, zestawień czy innego rodzaju opracowywanych danych”²⁶. Dostęp do dokumentów oznacza więc możliwość zapoznania się z oryginałami dokumentów, które są w dyspozycji organu, a nie możliwość żądania od organu stworzenia jakiegoś specjalnego opracowania na potrzeby osoby zainteresowanej.

III.

Ważnym momentem w kształtowaniu prawa dostępu do informacji publicznej było wejście w życie ustawy o dostępie do informacji publicznej²⁷. Zgodnie z regulacją zawartą w art. 61 ust. 4 Konstytucji ustawa uregulowała tryb udzielania informacji publicznej. Jednocześnie w ustawie nastąpiło doprecyzowanie pewnych zagadnień, które budziły wątpliwości na gruncie bardziej ogólnych regulacji konstytucyjnych.

²⁵ Wyrok NSA z dnia 30 stycznia 2002 r., sygn. akt II SA 717/01, opubl. <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/080E1AE8AB> (10.06.2013).

²⁶ Por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 czerwca 1999 r., sygn. akt II SA 686/99, opubl. <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/035741FF8A> (10.06.2013).

²⁷ Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. Nr 112, poz. 1198).

W pierwszej kolejności należy zauważyć, że ustawa o dostępie do informacji publicznej rozszerzyła krąg podmiotów uprawnionych do korzystania z prawa dostępu do informacji publicznej. Na gruncie konstytucji katalog podmiotów uprawnionych został ograniczony do obywateli. Jednak powszechnie zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie akceptowany był pogląd, że prawo to przysługuje także innym osobom, w tym cudzoziemcom i osobom prawnym. Ustawa usankcjonowała obowiązującą praktykę. Artykuł 2 ust. 1 ustawy wskazuje, iż prawo dostępu do informacji publicznej przysługuje każdemu. Oznacza to, że każda osoba zainteresowana może uzyskać wiadomości na temat funkcjonowania organów władzy publicznej. Obywatelstwo nie stanowi więc warunku, od którego spełnienia zależy możliwość zwracania się do organów o udzielenie informacji. Nie tylko obywatele RP i osoby prawne mające siedzibę w RP, ale wszyscy zainteresowani mogą uzyskać wiedzę o tym, jak funkcjonują i czym się zajmują organy władzy publicznej oraz kto pełni funkcje w tych organach. Stanowisko to podzielają również sądy administracyjne.

W wyroku z dnia 11 lutego 2004 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wskazał, iż określenie „każdy” oznacza „zarówno osoby fizyczne, osoby prawne, jak i jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej np. organizacje społeczne”²⁸. Jest to również zgodne z zasadami wypracowanymi przez Radę Europy. Dyrektywa Komitetu Ministrów Rady Europy z dnia 25 listopada 1981 r. nr R/81/19 wskazuje, iż jedną z zasad dostępu do informacji posiadanej przez władze publiczne na terenie państw członkowskich jest „prawo każdego do otrzymania informacji znajdującej się w posiadaniu władzy publicznej”, a także „równy dostęp do informacji publicznej”²⁹. Bardzo ważne jest również podkreślenie w art. 2 ust. 2 ustawy braku konieczności wykazania się przez osobę ubiegającą się o udostępnienie informacji interesem prawnym lub faktycznym. W ten sposób ustawo-

²⁸ Por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 lutego 2004 r., sygn. akt III SAB 391/03, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/9C8EB0684A> (10.06.2013).

²⁹ Dyrektywa Komitetu Ministrów Rady Europy z dnia 25 listopada 1981 r. nr R/81/19, Biuletyn nr 4 Rady Europy „Prawo do dobrej administracji”, Warszawa 2003; por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 września 2002 r., sygn. akt K 38/01, OTK Z.U. 2002 nr 5 poz. 59; Biuletyn nr 4 Rady Europy „Prawo do dobrej administracji” Warszawa 2003 / aneks/Biuletyn nr 4 Rady Europy „Prawo do dobrej administracji” Warszawa 2003 / aneks/Biuletyn nr 4 Rady Europy „Prawo do dobrej administracji” Warszawa 2003 / aneks/

dawca zrealizował zasadę jawności w działaniu organów władzy publicznej. W społeczeństwie demokratycznym niezbędna jest jawność działania organów. Umożliwia ona z jednej strony bardziej świadome podejmowanie różnych decyzji w sprawach państwowych, w tym bardziej świadomy udział w wyborach, z drugiej – przeciwdziała nadużywaniu władzy przez organy oraz korupcji. Ogromną rolę dostępu do informacji podkreślał w swoich orzeczeniach Trybunał Konstytucyjny. Trybunał w wyroku z dnia 15 października 2009 r.³⁰ wskazał, iż „dostęp do informacji publicznej jest, z jednej strony, warunkiem świadomego uczestnictwa obywateli w podejmowaniu rozstrzygnięć władczych, a z drugiej, umożliwia efektywną kontrolę obywatelską działań podejmowanych przez organy władzy publicznej”. Znaczenie prawa dostępu do informacji publicznej w demokratycznym społeczeństwie podkreślały także sądy administracyjne. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 8 października 2008 r.³¹ stwierdził, że „*ratio legis* regulacji zawartej w art. 61 Konstytucji, a także w ustawie o dostępie do informacji publicznej wynika (...) z zasady udziału obywateli w życiu publicznym i sprawowania kontroli społecznej. W celu zaś realizacji tej zasady obywatel ma prawo uzyskania wiedzy o sprawach publicznych”.

Ustawa o dostępie do informacji publicznej sprecyzowała także krąg podmiotów zobowiązanych do udzielania informacji. Wyliczenie adresatów prawa dostępu do informacji publicznej nastąpiło w art. 4 ustawy. Ustawodawca wskazał, iż podmiotami zobowiązanymi do udzielania informacji publicznej są władze publiczne i inne podmioty wykonujące zadania publiczne, w szczególności organy władzy publicznej, organy samorządu gospodarczego i zawodowego, podmioty reprezentujące Skarb Państwa oraz państwowe osoby prawne, podmioty reprezentujące osoby prawne samorządu terytorialnego, inne państwowe lub samorządowe jednostki organizacyjne. Najwięcej kontrowersji wzbudzał przepis nakładający obowiązek udzielania informacji publicznej na podmioty reprezentujące inne osoby lub jednostki organizacyjne, które wykonują zadania publiczne lub dysponują majątkiem publicznym, oraz osoby prawne, w których Skarb Państwa, jednostki samo-

³⁰ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 października 2009 r., sygn. akt K 26/08, opubl. OTK-A 2009/9/135.

³¹ Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 8 października 2008 r., sygn. akt IV SAB/Po 14/08, opubl. <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/EF463F27CF> (10.06.2013).

rzędu terytorialnego lub samorządu gospodarczego lub zawodowego mają pozycję dominującą w rozumieniu przepisów o ochronie konkurencji. Źródłem problemów było użycie przez ustawodawcę spójnika „lub” pomiędzy sformułowaniem „wykonują zadania publiczne” a „dysponują majątkiem publicznym”. Dla porównania ustrojodawca w art. 61 ust. 1 Konstytucji użył spójnika „i” pomiędzy analogicznymi sformułowaniami. Biorąc pod uwagę tendencję do rozszerzania kręgu podmiotów zobowiązanych do udzielania informacji, uznawano – w ślad za regulacją ustawową – że do zaliczenia kogoś do grupy podmiotów zobowiązanych wystarczy spełnienie przez niego jednego z warunków, tzn. albo wykonywanie zadań publicznych, albo dysponowanie majątkiem publicznym. Oznaczało to, że udzielać informacji o swojej działalności musiały także podmioty prawa prywatnego, jeżeli ich działalność w jakikolwiek sposób dotyczyła spraw uznanych za zadania publiczne, niezależnie od tego, na czyją rzecz były one wykonywane. Problem ten szczególnie dotyczył spółdzielni mieszkaniowych, których działalność polegająca na zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych członków była uznawana za działalność publiczną rodzącą po ich stronie obowiązek udzielenia informacji publicznej. Problem ten starały się w drodze swojego orzecznictwa rozwiązać sądy administracyjne. W początkowym okresie obowiązywania ustawy uznawały one, że spółdzielnie mieszkaniowe należą do podmiotów, na których ciąży obowiązek udzielania informacji publicznej³².

Wątpliwości te ostatecznie starał się rozstrzygnąć w odniesieniu do spółdzielni mieszkaniowych Naczelny Sąd Administracyjny, który w uchwale z dnia 11 kwietnia 2005 r.³³ stwierdził, iż: „Przepis art. 4 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej nie ma zastosowania do spółdzielni mieszkaniowych. (...) w ujęciu konstytucyjnym prawo do uzyskania informacji zostało wyraźnie związane z działalnością organów władzy publicznej, działalnością osób pełniących funkcje publiczne oraz z działalnością innych podmiotów, jeżeli wykonują zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. Tak określone konstytucyjne prawo obywatela służy umożliwieniu obywatelowi

³² Por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 25 maja 2004 r., sygn. akt II SAB/Wa 63/04, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/5C0AAD2A9A> (10.06.2013).

³³ Por. uchwała NSA w Warszawie z dnia 11 kwietnia 2005 r., sygn. akt I OPS 1/05, opubl. <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/571022A55E> (10.06.2013).

realnego udziału w życiu publicznym, ale także jawności życia publicznego, określanego potocznie jako przejrzystość działań władzy publicznej oraz osób wykonujących zadania tej władzy. Prawo to służy także sprawowaniu kontroli obywatelskiej nad funkcjonowaniem władzy publicznej (...) Ustawodawca wprowadzając w ust. 2 art. 4 ustawy osobną grupę podmiotów zobowiązanych do udzielania informacji publicznej, a mianowicie »związki zawodowe i partie polityczne, jeśli w ich posiadaniu znajdują się informacje publiczne« – tym samym przyjął, że podmioty te wykonują zadania publiczne. W związku z tym należy powtórzyć, iż z analizy przepisu ust. 1 art. 4 ustawy wynika wyraźnie, iż obowiązek do udostępniania informacji publicznej mają wyłącznie władze publiczne oraz podmioty wykonujące zadania publiczne (zadania władzy publicznej)”. Wątpliwości wywoływało również użycie w ustawie określenia „zadania publiczne” zamiast konstytucyjnego „zadania władzy publicznej”. Terminy te różnią się przede wszystkim zakresem podmiotowym. Określenie „zadania władzy publicznej” uwzględnia zarówno kryterium przedmiotowe, jak i podmiotowe – są to zadania wymienione w Konstytucji i ustawach, które mogą być realizowane przez organy władzy publicznej i przez inne podmioty, którym zadania te zostały powierzone do realizacji w oparciu o konkretne unormowania ustawowe.

Termin „zadania publiczne” uwzględnia jedynie kryterium przedmiotowe. Oznacza to, iż zadania te mogą być wykonywane przez różne podmioty, także te niebędące organami władzy publicznej, bez konieczności przekazywania tych zadań. Takie stanowisko zajął Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 18 sierpnia 2010 r.³⁴ NSA podkreślił także, iż „tak rozumiane »zadania publiczne« cechuje powszechność i użyteczność dla ogółu, a także sprzyjanie osiągnięciu celów określonych w Konstytucji lub ustawie. Wykonywanie zadań publicznych zawsze wiąże się z realizacją podstawowych publicznych praw podmiotowych obywateli”. W konsekwencji wszystkie podmioty, które wykonują zadania publiczne, będą posiadały obowiązek udzielenia informacji o tych zadaniach w zakresie, w jakim zadania te dotyczą spraw publicznych³⁵.

³⁴ Wyrok NSA z dnia 18 sierpnia 2010 r., sygn. akt I OSK 851/10, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/529C4D0B34> (10.06.2013).

³⁵ Por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 8 października 2008 r., sygn. akt IV SAB/Po 14/08, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/EF463F27CF> (10.06.2013); wyrok NSA z dnia

Kolejny ważny problem, który jednoznacznie został rozstrzygnięty na gruncie ustawy, to dostęp do dokumentów urzędowych. Jak już wspomniano, w czasie, gdy nie obowiązywała ustawa, często powstawały wątpliwości co do tego, czy organ powinien na żądanie strony udostępniać oryginały dokumentów. W ustawie doszło do zdefiniowania pojęcia „dokument urzędowy”. Zgodnie z art. 6 ust. 2 dokumentem urzędowym jest „treść oświadczenia woli lub wiedzy, utrwalona i podpisana w dowolnej formie przez funkcjonariusza publicznego w rozumieniu przepisów Kodeksu karnego, w ramach jego kompetencji, skierowana do innego podmiotu lub złożona do akt sprawy”. Artykuł 3 ust. 1 pkt 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej wskazuje, że prawo do informacji publicznej obejmuje dostęp do dokumentów urzędowych. Oznacza to, że co do zasady podmioty korzystające z przysługującego im prawa dostępu do informacji publicznej powinny mieć możliwość zapoznania się z treścią dokumentów urzędowych. Teza ta znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych. W swoim orzeczeniu z dnia 27 marca 2009 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie³⁶ wskazał, że: „Wszystkie dokumenty są jawne z wyjątkiem tych, które zostały utajnione, a zatem przyznanie klauzuli tajności – niezależnie od stopnia tajności – pozbawia obywatela dostępu do informacji”. Jawność dotyczy także różnego rodzaju dokumentów wewnętrznych mających związek z funkcjonowaniem organów władzy publicznej, bowiem „każda wiadomość, a więc pewna jednostka zawierająca określone dane o istniejącym lub planowanym stanie rzeczy wytworzona lub mająca związek z organami władzy publicznej zawiera się w treści art. 6 ustawy o dostępie do informacji publicznej”³⁷, tzn. stanowi informację publiczną podlegającą udostępnieniu.

30 października 2002 r., sygn. akt II SA 181/02 niepubl.; wyrok NSA z dnia 30 października 2002 r., sygn. akt II SA 1956/02, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/F50CF983CD> (10.06.2013).

³⁶ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 27 marca 2009 r., sygn. akt V SA/Wa 1793/08, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/3CEECA24B2> (10.06.2013).

³⁷ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 22 czerwca 2007 r., sygn. akt II SAB/Wa 175/06, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/2A0682D02F> (10.06.2013); wyrok WSA w Opolu z dnia 17 stycznia 2008 r., sygn. akt II SAB/Op 20/07, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/49702D2B22> (10.06.2013); wyrok WSA w Warszawie z dnia 12 października 2010 r., sygn. akt II SA/Wa 933/10, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/4C3C715A1E> (10.06.2013).

Dlatego też negatywnie należy ocenić wszelkie sytuacje zmierzające do ograniczenia udostępniania dokumentów urzędowych. W swoim wyroku z dnia 6 listopada 2008 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu³⁸ stwierdził, że: „Rada Miejska, (...) ustalając w statucie – a więc w akcie niższego rzędu – zasady udostępnienia dokumentów organów gminy, nie była, żadnym przepisem rangi ustawowej, upoważniona do wyłączenia zasady jawności działania gminy i ograniczania dostępu do dokumentu, jakim jest protokół sesji rady przed jego przyjęciem. Wprowadzając w uchwale zmieniającej przepis uzależniający udostępnienie protokołu sesji rady i protokołów z obrad komisji od ich »formalnego przyjęcia«, Rada naruszyła w istotny sposób przywołane wyżej przepisy art. 61 Konstytucji, art. 11 b ust. 2 i 3 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 19 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Tym samym pozbawiono obywateli dostępu do informacji publicznej, jaką jest protokół sesji rady, na pewnym etapie działania organów (przed przyjęciem przez radę). W konsekwencji, ograniczono tym samym możliwości uczestniczenia obywateli w podejmowaniu decyzji w sprawach publicznych i sprawowaniu kontroli nad tym procesem”³⁹.

Obowiązek udostępnienia informacji publicznej rozciąga się także na dokumenty, których jawność została częściowo wyłączona ze względu np. na ochronę danych osobowych. W sytuacji, gdy tylko część informacji zawartych w dokumencie urzędowym stanowią informacje jawne, udostępnieniu powinna ulec tylko ta jawna część dokumentu. Analogiczne stanowisko zajął Naczelny Sąd Administracyjny, który w wyroku z dnia 7 marca 2003 r. stwierdził, że: „Nie jest dopuszczalna odmowa udostępnienia informacji, z powołaniem się na fakt, iż wnioskodawca żądał dostępu do całości akt, a jakiś jej fragment jest z udostępnienia wyłączony. Odmowa udostępnienia informacji może nastąpić jedynie, gdy ustawa wyraźnie tak stanowi. Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej wskazuje natomiast na konkretne tajemnice, jako prawną podstawę odmowy”.

³⁸ Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 6 listopada 2008 r., sygn. akt III SA/Wr 430/08, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/F5E660F806> (10.06.2013).

³⁹ Por. wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 15 grudnia 2009 r., sygn. akt II SA/Rz 877/09, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/8B30CC9037> (10.06.2013); wyrok NSA z dnia 30 stycznia 2002 r., sygn. akt II SA 717/01, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/080E1AE8AB> (10.06.2013).

Jednoznacznie została również rozstrzygnięta sprawa sposobu udostępnienia dokumentów urzędowych. Zgodnie z utrwalonym orzecnictwem sądów administracyjnych dostęp do dokumentów urzędowych powinien następować przez udostępnienie oryginału dokumentu, pod warunkiem że nie doprowadzi to do zagrożenia dla interesu publicznego. Jeżeli jednak udostępnienie oryginału dokumentu wywołałoby zagrożenie dla interesu publicznego, uprawniony może uzyskać jedynie dostęp do informacji przetworzonej⁴⁰.

Pewne problemy może wywołać określenie zakresu dostępu do dokumentu urzędowego. Nie ma wątpliwości, że dostęp do dokumentów urzędowych obejmuje możliwość zapoznania się z treścią dokumentu tzn. jego przeczytanie. Jednak może się okazać, iż osoba zainteresowana będzie chciała również sporządzić notatki lub kopię tego dokumentu. Zgodnie z art. 12 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej, w takiej sytuacji podmiot udostępniający informację powinien zapewnić uprawnionemu możliwość pozyskania dostępu w dogodny sposób, np. poprzez umożliwienie sporządzenia kopii dokumentu, jego wydruk lub utrwalenie w inny sposób.

Stanowisko to zostało podzielone przez sądy administracyjne. W wyroku z dnia 7 listopada 2007 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie wskazał, iż „udostępniający, osobie zapoznającej się z dokumentem, zapewnia możliwość dysponowania jego treścią, tj. przeczytaniem dokumentu i sporządzeniem notatek”⁴¹. Dysponowanie treścią dokumentu nie jest jednak tożsame z dysponowaniem samym dokumentem. Dysponowanie treścią dokumentu na gruncie ustawy o dostępie do informacji publicznej oznacza różne formy zapoznania się z dokumentem, ale nie pozyskanie oryginału dokumentu i posługiwanie się nim. W wyroku z dnia 31 maja 2004 r. Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że „prawo do uzyskania wiedzy o sprawach publicznych w postaci prawa dostępu do informacji nie obejmuje nośników

⁴⁰ Por. wyrok NSA z dnia 31 maja 2004 r., sygn. akt OSK 205/04, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/F495B5443E> (10.06.2013); wyrok WSA z dnia 22 czerwca 2007 r., sygn. akt II SAB/Wa 175/06, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/2A0682D02F> (10.06.2013); wyrok WSA w Opolu z dnia 17 stycznia 2008 r., sygn. akt II SAB/Op 20/07, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/49702D2B22> (10.06.2013).

⁴¹ Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 7 listopada 2007 r., sygn. akt II SA/Rz 438/07; por. wyrok NSA z dnia 25 września 2008 r., sygn. akt I OSK 741/08, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/7E5E285119> (10.06.2013).

tej informacji, tj. form, w jakich ta informacja występuje, np. dokumentów. Dokumenty są przy tym zasadniczymi nośnikami informacji, wobec tego prawo wglądu do dokumentu oznacza prawo do dysponowania czy zapoznania się z jego treścią, a nie prawo do dysponowania samym dokumentem⁴².

Ustawa o dostępie do informacji publicznej, choć jednoznacznie reguluje kwestie dostępu do informacji publicznej, nie przesądza, czy osoba ubiegająca się o udostępnienie informacji publicznej może uzyskać również dostęp np. do nagrań z posiedzenia organów państwowych, które stanowiły podstawę do sporządzenia protokołu z posiedzenia. W tym przypadku konkurują ze sobą dwie regulacje – jedna gwarantująca dostęp do dokumentów i druga umożliwiająca realizację prawa dostępu do informacji publicznej poprzez uczestniczenie w posiedzeniach kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów z możliwością rejestracji obrazu i dźwięku (art. 61 Konstytucji). Pojawia się więc pytanie, czy sporządzenie protokołu lub stenogramu z posiedzenia organu kolegiального pochodzącego z powszechnych wyborów wyklucza możliwość domagania się np. zapisów audiowizualnych takiego posiedzenia.

Kwestia ta została rozstrzygnięta przez sądy administracyjne. W wyroku z dnia 10 czerwca 2010 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu⁴³ stwierdził, że „organy kolegialne sporządzają z przebiegu obrad protokoły lub stenogram, które należy udostępnić na żądanie uprawnionego podmiotu. Z tego punktu widzenia protokoły bądź stenogramy stanowią podstawowe źródło informacji o obradach, a z obowiązku ich sporządzenia i udostępnienia organ jest zwolniony, gdy sporządza i udostępnia materiały audiowizualne lub teleinformatyczne rejestrujące w pełni obrady. Nie sposób natomiast zgodzić się ze stanowiskiem, że komentowana regulacja zawiera normę zakazującą udostępnienia materiałów audiowizualnych lub teleinformatycznych w sytuacji sporządzenia protokołu z obrad⁴⁴. Oznacza to, iż organ ma

⁴² Wyrok NSA z dnia 31 maja 2004 r., sygn. akt OSK 205/04, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/F495B5443E> (10.06.2013); wyrok NSA z dnia 20 listopada 2003 r., sygn. akt II SAB 372/03, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/629933E20D> (10.06.2013).

⁴³ Wyrok WSA w Opolu z dnia 10 czerwca 2010 r., sygn. akt II SA/Op 257/10, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/32B8757DA3> (10.06.2013).

⁴⁴ Por. wyrok WSA w Opolu z dnia 3 grudnia 2009 r., sygn. akt II SA/Op 333/09, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/7F74F7BA5D> (10.06.2013); wyrok NSA z dnia 7 marca 2003 r., sygn. akt II SA 3572/02, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/A9141ECB39> (10.06.2013).

obowiązek udostępnić osobie realizującej prawo dostępu do informacji publicznej protokół lub stenogram z posiedzenia organu kolegialnego pochodzącego z powszechnych wyborów, jak też zapis audiowizualny lub teleinformatyczny, jeżeli znajduje się on w zasobach organu i o jego udostępnienie wnosi uprawniony.

Przedmiot orzecznictwa sądów administracyjnych wielokrotnie stanowiła kwestia informacji o osobach pełniących funkcję w organach władzy publicznej. Zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 2 lit. d ustawy o dostępie do informacji publicznej prawo do informacji publicznej obejmuje także uprawnienie do uzyskania informacji o osobach sprawujących funkcję w organach władzy publicznej i ich kompetencjach. Jednocześnie art. 5 ust. 2 wspomnianej ustawy stanowi, iż dostęp do tych informacji nie podlega ograniczeniu ze względu na ochronę danych osobowych. Regulacja ta ogranicza ochronę danych osobowych osób pełniących funkcję w organach władzy publicznej w zakresie, jaki dotyczy pełnionej przez nie funkcji. Jednocześnie art. 5 ust. 2 ustawy stanowi gwarancję ochrony tej sfery życia osób pełniących funkcje w organach władzy publicznej, które dotyczą życia prywatnego.

W celu określenia kręgu osób, dla których informacje podlegają udostępnieniu, należy sprecyzować, kto jest osobą pełniącą funkcję publiczną. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego „pojęcie »osoba publiczna« nie jest równoznaczne z pojęciem »osoba pełniąca funkcje publiczne« (...) Nie każda osoba publiczna będzie tą, która pełni funkcje publiczne. Sprawowanie funkcji publicznej wiąże się z realizacją określonych zadań w urzędzie, w ramach struktur władzy publicznej lub na innym stanowisku decyzyjnym w strukturze administracji publicznej, a także w innych instytucjach publicznych. Wskazanie, czy mamy do czynienia z funkcją publiczną, powinno zatem odnosić się do badania, czy określona osoba w ramach instytucji publicznej realizuje w pewnym zakresie nałożone na tę instytucję zadanie publiczne. Chodzi zatem o podmioty, którym przysługuje co najmniej wąski zakres kompetencji decyzyjnej w ramach instytucji publicznej”⁴⁵. Konsekwencją uznania kogoś za osobę pełniącą funkcję publiczną jest obowiązek udostępnienia informacji, które dotyczą tej osoby w zakresie pełnionej przez

⁴⁵ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 marca 2006 r., sygn. akt K 17/05, OTK Z.U. 2006 nr 3 poz. 30.

nią funkcji. Obowiązek ten nie rozciąga się więc na wszystkie dane osobowe tej osoby, a jedynie na te, które mają związek z pełnioną funkcją⁴⁶. Pociąga to za sobą znaczne ograniczenie ochrony prywatności tych osób. Stanowisko to akceptują także sądy administracyjne. W wyroku z dnia 28 listopada 2003 r. Naczelny Sąd Administracyjny⁴⁷ wskazał, że: „Zgodnie z art. 61 Konstytucji prawo do informacji obejmuje także prawo do uzyskania informacji o działalności osób pełniących funkcje publiczne. Stąd prawo do prywatności tych osób podlega daleko idącemu ograniczeniu i w odniesieniu do nich istnieje tendencja wyrażająca się znacznie większą tolerancją do wkraczania w sferę ich prywatności”.

Sądy administracyjne starały się również rozstrzygnąć kwestię, kiedy brak udostępnienia żądanej informacji przez organ może zostać uznany za beczynność organu. W wyroku z dnia 25 maja 2004 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie⁴⁸ stwierdził, iż „beczynność organu [na gruncie ustawy o dostępie do informacji publicznej] polega na tym, że organ zobowiązany do podjęcia czynności materialno-technicznej w przedmiocie informacji publicznej, takiej czynności nie podejmuje”, czyli nie udziela informacji, której domaga się podmiot uprawniony. Natomiast Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 18 sierpnia 2010 r.⁴⁹ podnosił, że: „W orzecznictwie sądów administracyjnych utrwalony i niekwestionowany jest pogląd, że w sprawach dotyczących dostępu do informacji publicznej skarga na beczynność przysługuje wnioskodawcy nie tylko w przypadku klasycznego »milczenia« podmiotu zobowiązanego, ale również wówczas kiedy podmiot ten uznaje, że żądana informacja nie spełnia wymogów zawartych w art. 1 ust. 1 ustawy o dostępie [nie jest informacją publiczną]. Sąd administracyjny jest wówczas zobowiązany do rozpoznania skargi na beczynność i rozstrzygnięcia czy żądana informacja jest informacją publiczną”. Oznacza to, iż podmiot zobowiązany do udostępnienia informacji powinien

⁴⁶ Ibidem.

⁴⁷ Wyrok NSA z dnia 28 listopada 2003 r., sygn. akt II SA 3412/03, LEX nr 167180; por. wyrok NSA z dnia 10 kwietnia 2001 r., sygn. akt II SA 3126/01, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/D870B50FF9> (10.06.2013).

⁴⁸ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 25 maja 2004 r., sygn. akt II SAB/Wa 63/04, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/5C0AAD2A9A> (10.06.2013).

⁴⁹ Wyrok NSA z dnia 18 sierpnia 2010 r., sygn. akt I OSK 851/10, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/529C4D0B34> (10.06.2013).

jednoznacznie rozstrzygnąć, czy udzieli uprawnionemu żądanej informacji czy nie. Jeżeli jednak podmiot zobowiązany nie posiada informacji, których udostępnienia domaga się uprawniony, poinformowanie uprawnionego o niemożności wywiązania się z żądania nie stanowi naruszenia prawa i nie jest traktowane jak beczynność⁵⁰.

IV.

W orzecznictwie sądów administracyjnych można zaobserwować tendencję związaną z rozszerzaniem zakresu stosowania prawa dostępu do informacji publicznej. Duży wpływ na ukształtowanie tego orzecznictwa wywarło wejście w życie ustawy o dostępie do informacji publicznej. Ustawa poszerzyła katalog podmiotów uprawnionych do uzyskania informacji publicznej, a także pewien katalog podmiotów zobowiązanych do jej udzielenia. Użycie w ustawie określenia „zadania publiczne” zamiast „zadania władzy publicznej” pociągnęło za sobą obowiązek udzielania informacji o realizowanych zadaniach nie tylko przez organy władzy publicznej czy inne podmioty, na które zadania te zostały nałożone przepisami Konstytucji i ustaw, ale na wszystkie podmioty, które wykonują zadania mieszczące się w katalogu zadań publicznych.

Sądy administracyjne w swoich orzeczeniach doprecyzowały także, na czym polegać ma udostępnienie dokumentów urzędowych oraz form udostępnienia. Rozstrzygnęły w sposób jednoznaczny kwestię związaną z wglądem do dokumentów urzędowych oraz możliwością zapoznania się z materiałami służącymi sporządzeniu dokumentów. Orzecznictwo sądów administracyjnych odegrało ogromną rolę w faktycznym zagwarantowaniu prawa dostępu do informacji publicznej.

⁵⁰ Por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 25 maja 2004 r., sygn. akt II SAB/Wa 63/04, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/5C0AAD2A9A> (10.06.2013); postanowienie NSA z dnia 24 stycznia 2006 r., sygn. akt I OSK 928/05, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/9CC1C79A14> (10.06.2013).

Literatura

- Banaszak B., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2008.
- Banaszak B., Wygoda K., *Pojęcie funkcji publicznej jako przesłanka modyfikująca zakres ochrony danych osobowych*, [w:] *Ochrona danych osobowych wczoraj, dziś, jutro. Personal data protection yesterday, today, tomorrow*, Publikacja Biura Generalnego Inspektora Danych Osobowych, Warszawa 2006.
- Bernarczyk M., *Obowiązek bezwinnoskowego udostępniania informacji publicznej*, Warszawa 2008.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny*, red. W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski, Warszawa 2009.
- Mucha M., *Obowiązki administracji publicznej w sferze dostępu do informacji*, Wrocław 2002.
- Sokolewicz W., *Artykuł 61*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, red. L. Garlicki, Warszawa 2005.
- Szmyt A., *W sprawie interpretacji art. 61 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, „Przeгляд Sejmowy” 1999, nr 6.
- Taradejna R. i M., *Dostęp do informacji publicznej a prawna ochrona informacji dotyczących działalności gospodarczej, społecznej i zawodowej oraz życia prywatnego*, Toruń 2003.
- Wojtyczek K., *Granice ustawodawczej ingerencji w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Kraków 1999.