

Uprawnienia mieszkańców jednostek samorządu terytorialnego w zakresie dostępu do informacji publicznej

Grażyna Cern*, Tomasz Bojar-Fijałkowski**

Rights of members of local government units in access to public information

Abstract: The text tries to answer a question which information is to be recognized as public information, whereby local communities and/or self-government should share the information if requested by citizens. More than that, the text aims to present the rule of disclosure and access to public information as well as ways of implementing them in local governments. It is also worth to debate when public information is recognized as processed and what an internal document is, if it is also recognized as public information. In consequence, a requirement to prove a special social interest, when applying for the processed information, also becomes a significant issue. Finally, authors raise a question what to do when an organ which is obliged, in this case a self-government unit, rejects an access to such information or when one deals with its inaction in that field.

Due to a generality of those regulations and lack of legal definitions of many instruments, including the term of public information, it is necessary to present a doctrine and judgments on that issue.

Keywords: local government unit, citizens, public information, limits in access to public information, disclosure

* Wyższa Szkoła Zarządzania w Gdańsku
grazyna.cern@onet.eu

** Europejska Wyższa Szkoła Prawa i Administracji w Warszawie
bojar-fijałkowski@wp.pl

Streszczenie

Niniejsza praca jest próbą odpowiedzi na pytanie jakie informacje można uznać za publiczne, oraz w jakim zakresie jednostki samorządu terytorialnego mogą je udostępnić na żądanie obywatela. Poza tym celem niniejszego opracowania jest przedstawienie zasady jawności i dostępu do informacji publicznej oraz sposobów ich realizacji w jednostkach samorządu terytorialnego. Ponadto należy zastanowić się, kiedy informacja publiczna zostanie uznana za przetworzoną, oraz co to jest dokument wewnętrzny i czy jest on uznawany za informację publiczną. W związku z tym, istotny wydaje się również problem wymogu wykazania szczególnie ważnego interesu społecznego w przypadku starania się o przygotowanie informacji przetworzonych. I w końcu co zrobić, gdy podmiot zobowiązany – w tym przypadku jednostka samorządu terytorialnego, odmówi udzielenia informacji publicznej, lub gdy nastąpi bezczynność organu w tej materii.

Z uwagi na ogólność przepisów jak również brak definicji legalnych wielu instrumentów prawnych w tym pojęcia informacji publicznej, niezbędne było przedstawienie poglądów doktryny oraz orzecznictwa.

1. Zagadnienia wprowadzające

Jednym z najważniejszych elementów warunkujących funkcjonowanie współczesnych demokracji jest gwarancja powszechnego dostępu do informacji publicznej. Jak podkreśla się w literaturze przedmiotu, zapewnienie możliwości pozyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej jak również osób pełniących funkcje publiczne, wpływa bezpośrednio na poziom demokratyzmu w państwie¹. Rozwój mediów w demokratycznym państwie prawnym, w którym obowiązuje zasada jawności działalności organów państwa, skutkuje między innymi zwiększaniem kontroli społecznej nad władzą. Zainteresowanie obywateli idące w parze z niespotykanym wcześniej rozwojem środków masowego przekazu wymusza na polskiej administracji publicznej większą

¹ Wiesław Skrzydło, *Konstytucja RP. Komentarz*, Zakamycze, Wyd. 2, Kraków 1998, ss. 58 i n.

otwartość, której narzędziem jest, między innymi, dostęp do informacji publicznej. Dzięki pozyskanym w ten sposób informacjom możliwe jest przeprowadzenie kontroli tych podmiotów (organy administracji publicznej, organów centralnych jak również jednostek samorządu terytorialnego) na wielu płaszczyznach i to nie tylko przez uprawnione w tym zakresie organy jak m.in. NIK, RIO, czy sądy, ale również – a może przede wszystkim – przez społeczeństwo. Zagadnienie to, choć coraz powszechniejsze w świadomości społecznej, wciąż pozostawia wiele pytań. Niniejsza praca nie wyczerpuje tematu dostępu do informacji publicznej, dotyczącej władz samorządowych, gdyż jest to zagadnienie wciąż żywe choćby ze względu na wzrastającą liczbę osób, które z niego korzystają. Opracowanie to jest podstawowym źródłem informacji jak również zachętą do realizacji prawa dostępu do informacji publicznej przez samych czytelników. Intencją autorów było opisanie tej materii w możliwie przyswajalny dla mieszkańców jednostek samorządu terytorialnego sposób, gdyż legislacyjny żargon bywa przez przedstawicieli innych nauk jak również obywateli odbierany jako trudny i odhumanizowany. Należy podkreślić, że dostęp do informacji publicznej jest jedną z najważniejszych zasad systemów demokratycznych oraz jednym z podstawowych praw człowieka przyjętym przez całą wspólnotę międzynarodową.

Na gruncie prawa polskiego odzwierciedleniem tej zasady jest art. 61 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z którym prawo do uzyskania informacji obejmuje możliwość uzyskiwania informacji o działalności władzy publicznej, osób pełniących funkcje publiczne, organów samorządu gospodarczego i zawodowego oraz innych osób i jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim podmioty te wykonują zadania władzy publicznej bądź odpowiednio gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa².

Wyłączenie prawa dostępu do informacji Konstytucja RP przewiduje jedynie ze względu na ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku

¹ Andrzej Szmyt, „W sprawie interpretacji art. 61 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.”, *Przegląd Sejmowy*, R. VII, Nr 6 (35), 1999 (ss. 59-73), s. 68 i n. zob. również Andrzej Bałaban, „W sprawie interpretacji art. 61 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.”, *Przegląd Sejmowy*, R. VII, Nr 6 (35), 1999 (ss. 59-73), s. 63.

publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa, co jest poniekąd powtórzeniem generalnej normy konstytucyjnej względem ograniczania wszelkich praw i wolności człowieka i obywatela³. Natomiast dla braku udzielenia informacji, gdy udzielić jej miał parlament, jak wskazuje ustawa zasadnicza, zastosowanie mają regulaminy Sejmu i Senatu⁴. Umocowanie prawne dostępu do informacji publicznej w akcie najwyższego rządu w państwie, jakim jest Konstytucja, uznać należy za niezwykle istotne. Każde uprawnienie czy też zasada konstytucyjna ma bowiem rolę szczególnie podniosłą w państwie prawa. Tym bardziej, że wszystkie inne akty prawne nie mogą być w tym zakresie sprzeczne z dyspozycją ustawy zasadniczej⁵. Z uwagi natomiast na konieczną kwintesencję i abstrakcyjność norm ustawy zasadniczej, jej pojedyncze dyspozycje są najczęściej rozwijane w aktach ustawowych. Tak też jest z prawem dostępu do informacji publicznej.

Prawo dostępu do informacji publicznej zostało sformułowane w Konstytucji zbyt bardzo ogólnie, stąd zrodziła się potrzeba uregulowania tych kwestii w ustawie zwykłej. Szczegółowe zasady i tryb udzielania informacji uregulowany został w ustawie o dostępie do informacji publicznej⁶, oraz w szeregu aktów szczególnych. Ustawa o dostępie do informacji publicznej miała być ustawą ustrojową, która konkretyzuje konstytucyjne prawo obywatela do informacji publicznej. Tak się jednak nie stało. Należy zwrócić uwagę, że powyższa ustawa nie jest jedynym aktem prawnym

³ Ustanowionej art. 31 pkt 3 Konstytucji RP.

⁴ Uchwała Sejmu RP z dnia 30 lipca 1992 r. tj. M.P. 2009, Nr 5, poz. 47, Uchwała Senatu RP z dnia 23 listopada 1990 r. tj. M.P. 2002, Nr 54, poz. 741 z późn. zm.; zob: Michał Bernaczyk, „Konstytucyjne prawo do informacji o działalności posłów i senatorów a zakres przedmiotowy ustawy o dostępie do informacji publicznej”, *Przegląd Sejmowy*, R. XX, Nr 3 (110), 2012 (ss. 41-66), s. 41.

⁵ Wynika to z hierarchiczności źródeł prawa w Polsce, także wskazanej w samej Konstytucji RP w art. 87. Mimo to można przytoczyć przynajmniej kilka przykładów aktów prawa, które funkcjonowały przez jakiś okres czasu w kolizji do dyspozycji norm wobec siebie nadrzędnych. Więcej: Tomasz Bojar-Fijałkowski, „Wybrane hard cases ochrony praw zwierząt w Polsce”, w: Joanna Senyszyn (red.), *Wyzwania współczesnej Europy. Cz. 2 Prawa zwierząt*, Stowarzyszenie Polka Potrafi, Gdynia-Kielce-Kraków 2014, ss. 123-124.

⁶ Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, Dz. U Nr 112, poz. 1198 z późn. zm. (dalej u.o.d.i.p.).

wyrażającym i konkretyzującym zasadę jawności działania organów władz publicznych. Problematyka prawna jawności działania organów władzy publicznej, w tym jednostek samorządu terytorialnego oraz dostępu do informacji uregulowana została także m.in. w art. 11b ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym⁷, art. 8a ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym⁸, oraz art. 15a ust. 2 ustawy o samorządzie województwa⁹. Poza tym regulacje prawne z tego zakresu powinny znaleźć się także w statutach tych jednostek, czyli aktach prawa miejscowego. W tym miejscu warto wskazać, że Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 16 września 2002 r. orzekając o zgodności określonych norm prawnych z art. 61 ust. 4 Konstytucji RP, stwierdził, że

upoważnienie, o którym mowa w zaskarżonych przepisach ustaw odnosi się do uregulowania w statucie tylko techniczno-porządkowych zasad dostępu do dokumentów, dotyczących wykonywania zadań przez organy samorządowe i korzystania z tych dokumentów. Statuty jednostek samorządowych, które by wykraczały w swych unormowaniach poza takie rozumiane upoważnienie naruszałyby zarazem przepisy Konstytucji i odpowiednich ustaw.¹⁰

Podkreślić także należy rolę orzecznictwa¹¹ w tworzeniu modelu funkcjonalnego dostępu do informacji publicznej w Polsce, szczególnie licznych wyroków sądów administracyjnych oraz wyroków Trybunału Konstytucyjnego. One to bowiem w bezpośredni sposób wpływają na kształt nie tyle regulacji,

⁷ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, tj. Dz. U. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm. (dalej u.s.g.).

⁸ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, tj. Dz. U. Nr 142, poz. 1592 z późn. zm. (dalej u.s.p.).

⁹ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, tj. Dz. U. Nr 142, poz. 1590 z późn. zm. (dalej u.s.w.).

¹⁰ Wyrok TK z dnia 16 września 2002 r., K 38/01, OTK-A 2002/5/59.

¹¹ Choć nie należy mylić go ze źródłami prawa, gdyż w tak zwanym „kontynentalnym systemie prawa stanowionego”, jaki funkcjonuje między innymi w Polsce, orzeczenia sądów nie stanowią samoistnych źródeł prawa, odmiennie niż w systemie anglosaskim „common law” gdzie wyroki zwane precedensami są źródłami prawa. Zob. K. Łokucijewski, *Common law*, w: Jerzy Zajadło (red.), *Leksykon współczesnej teorii i filozofii prawa*, C.H. Beck, Warszawa 2007, s. 34; Maciej Koszowski, *Anglosaska doktryna precedensu: Porównanie z polską praktyką orzecniczą*, Warszawska Firma Wydawnicza, Warszawa 2009, ss. 113-148.

co interpretowania, nie do końca klarownej, u.o.d.i.p.¹². Przepisy krajowe dotyczące dostępu do informacji publicznej są już całkowicie zgodne z regulacjami Unii Europejskiej¹³.

2. Zasada jawności działania organów jednostek samorządu terytorialnego

Już w 1995 r. Barbara Kudrycka pisała, że

jawność działania, otwarty dialog, swobodny i sprawny przepływ informacji między mieszkańcami i funkcjonariuszami publicznymi są warunkiem *sine qua non* administracji publicznej w wielu krajach demokratycznych. Taka metoda ogranicza również stronnicze i nieestetyczne działania wewnątrz organów administracyjnych.¹⁴

Na temat zasady jawności wypowiedziała się także Ewa Koniuszewska, która uznała, że zasad ta ma być na szczeblu samorządowym niejako gwarancją, że działania administracji będą dokonywane przy udziale i kontroli społeczeństwa. A zatem jawność jest próbą zniwelowania arbitralności, dyskrecjonalności administracji¹⁵. Jak słusznie podkreślała Bogdan Dolnicki i Renata Cybulska zasada jawności jest niezwykle istotnym elementem działalności organów władzy publicznej, przy czym

to jawność działania organów jednostek samorządu terytorialnego, jako najbliższa mieszkańcom jest kwestią

¹² Wyrok TK z dnia 18 kwietnia 2012 roku, sygn. K 33/11, (Dz.U. 2012, poz. 473); Wyrok TK z dnia 13 listopada 2013 roku, sygn. P 25/12, (Dz.U. 2013, poz. 1435).

¹³ To jest z Dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2003/98/WE z dnia 17 listopada 2003 roku w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego (Dz.Urz. L 345 z 31.12.2003, s. 90-96) zmienioną Dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/37/UE z dnia 26 czerwca 2013 roku zmieniająca dyrektywę 2003/98/WE w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego (Dz.Urz. L 175 z 27.6.2013, ss. 1-8). Zob. również T. Górzyńska, „Dostęp do informacji publicznej w Europie – rozwój czy stagnacja?”, w: Hubert Izdebski, Hanna Machińska (red.), *Dostęp obywateli do europejskiego wymiaru sprawiedliwości*, Biuro Informacji Rady Europy, Warszawa 2005, s. 102 i n.

¹⁴ Barbara Kudrycka, *Dylematy urzędników administracji publicznej*, Temida 2, Białystok 1995, s. 93.

¹⁵ Zob. Ewa Koniuszewska, *Środki ograniczające nadużycia władzy w jednostkach samorządu terytorialnego w ustrojowym prawie administracyjnym*, Wolters Kluwer, Warszawa 2009, s. 125 i n.

najbardziej newralgiczną. Dlatego też powinna być uregulowana na tyle szeroko, a zarazem precyzyjnie, aby korzystanie z niej było realne i zaspokajało potrzeby mieszkańców w tym zakresie.¹⁶

Jak już wspomniano w myśl obowiązujących przepisów działalność organów publicznych jest jawna, dlatego też jakiegokolwiek ograniczenia w tym zakresie muszą wynikać z treści ustaw szczególnych np. ustawy o ochronie informacji niejawnych¹⁷, ustawy – Ordynacja podatkowa¹⁸ i innych. A zatem przypadki te, to określona w ustawach ochrona wolności i praw innych osób podmiotów gospodarczych oraz ochrona porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa. Jawność nie jest więc bezwzględna, bowiem niedopuszczalne jest ujawnienie każdemu absolutnej całości działań władzy publicznej. Należy jednak podkreślić, iż wyjątki podyktowane są ochroną prawną określonych dóbr¹⁹.

Brak jest legalnej definicji „legalności”, mimo, że ustawodawca wielokrotnie w ustawie o dostępie do informacji publicznej posługuje się tym pojęciem. Według Agnieszki Piskorz-Ryń jawność to idea, „postulowany stan rzeczy, do którego państwo dąży, nie zawsze jednak w pełni go realizując. W takim ujęciu jawność jest przeciwieństwem pojęcia tajności”²⁰.

W literaturze przedmiotu przyjmuje się, że jawność w administracji powoduje obowiązek udostępniania wiadomości,

¹⁶ Bogdan Dolnicki, Renata Cybulska, „Realizacja zasady jawności i dostępu do informacji publicznej w samorządzie terytorialnym”, w: Jerzy Kosiński, Krzysztof Krak, *Korupcja i antykorupcja – wybrane zagadnienia*, wyd. Centralne Biuro Antykorupcyjne i Wyższa Szkoła Policji, Szczytno 2011; zob. również Bogdan Dolnicki, „Zasady jawności i dostępu do informacji publicznej w ustawach samorządowych”, *Miscellanea Iuridica*, T. 4, 2004 (ss. 141-169), s. 142 i n.

¹⁷ Ustawa z dnia 22 stycznia 1999 r. o ochronie informacji niejawnych, tj. Dz. U. Nr 196 z 2005 r. poz. 1631 z późn. zm.

¹⁸ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa, tj. Dz. U. Nr 8 z 2005 r., poz. 60 z późn. zm.

¹⁹ Bogdan Dolnicki, Renata Cybulska, „Realizacja zasady jawności...”, op. cit., s. 7.

²⁰ Agnieszka Piskorz-Ryń, „Jawność działania administracji publicznej”, w: Hanna Machińska (red.), *Prawo do dobrej administracji*, Warszawa 2003, s. 488 i n.

które są w posiadaniu organów administracji z urzędu lub na wniosek osoby zainteresowanej²¹. W doktrynie można spotkać się również z dość skrajnym poglądem, a mianowicie, że „z zasady jawności można wywieść istnienie po stronie administracji obowiązku wszechstronnego informowania zainteresowanych o swoich działaniach z własnej inicjatywy, zapewnienia współdziałania społeczności w tych działaniach bądź też zapewnienia konsultacji w formach grupowych czy indywidualnych”²². Należy zgodzić się z poglądem, zgodnie z którym powyższa teza wydaje się zbyt daleko idąca, ponieważ zapewnienie dostępu do pełnej informacji mogłoby się stać zasadniczą działalnością administracji publicznej²³. Jak się wydaje założeniem u.o.d.i.p. jest udostępnienie mieszkańcom z urzędu niezbędnego minimum informacji, natomiast informacje, które nie wymagają takiego udostępnienia, będą osiągalne na wniosek. Gdyby jednak spojrzeć na ten problem z innej strony, to jednym z aspektów jawności jest kontrola nad działalnością organów, które mieszkańcy wybrali jako swoich przedstawicieli do wykonywania władzy²⁴.

Co do zakresu przedmiotowego tak sformułowana jawność pokrywa się z zakresem pojęcia dostępu do informacji, który można wywieść z u.o.d.i.p., która jest pojęciem węższym. Zatem można stwierdzić, że dostęp do informacji jest niejako częścią zasady jawności²⁵.

²¹ Jacek Lang, „Zasada jawności w prawie administracyjnym”, *Studia Iuridica*, Nr 32, 1996 (ss. 159-172), s. 159 i n.

²² Dariusz Bzdrya, „Ochrona interesu indywidualnego w świetle obowiązywania zasady jawności oraz prawa do informowania w miejscowym planowaniu przestrzennym”, w: Jarosław Dobkowski (red.) *Problemy współczesnego ustrojoznawstwa. Księga jubileuszowa Profesora Bronisława Jastrzębskiego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawsko-Mazurskiego, Olsztyn 2007, s. 426 i n.

²³ Bogdan Dolnicki, Renata Cybulska, „Realizacja zasady jawności...”, op. cit., s. 7.

²⁴ Por. Agata Obrzut, „Prawo do informacji publicznej, Wybrane problemy”, w: Stanisław Dolata (red.), *Problemy prawne w działalności samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole 2002, s. 204, zob. również Bogda Dolnicki, Renata Cybulska, „Realizacja zasady jawności...”, op. cit., s. 7.

²⁵ Bogdan Dolnicki, Renata Cybulska, „Realizacja zasady jawności...”, op. cit., s. 8.

Kwestie związane ze sposobem realizacji prawa do informacji w jednostkach samorządu terytorialnego, oprócz ustawy o dostępie do informacji publicznej, zostały uregulowane w ustawach ustrojowych. I tak jawność działania organów gminy, powiatu, województwa obejmuje w szczególności prawo obywateli do uzyskiwania informacji, wstępu na sesje rady i posiedzenia komisji a także dostępu do dokumentów wynikających z wykonywania zadań publicznych, w tym protokołów posiedzeń organów gminy, powiatu i województwa samorządowego. Jak z powyższego wynika również na gruncie przepisów samorządowych ustawodawca zawarł przykładowy katalog sposobów realizacji dostępu do informacji o działalności jednostek samorządu terytorialnego. Należy jednak zwrócić uwagę, że przepisy ustaw ustrojowych wskazują, że zakres dostępu do dokumentów i korzystania z nich określa statut danej jednostki samorządu terytorialnego. Kamila Tarnacka dodaje, że

Statuty powinny określać reguły o charakterze porządkowym, które dotyczą miejsca i czasu udostępniania dokumentów, technicznych uwarunkowań zapoznawania się z ich treścią czy też ich kopiowania, powielania, dokonywania wypisów, a także wskazywać jednostki organizacyjne odpowiedzialne za udostępnianie określonych dokumentów.²⁶

Należy podkreślić, iż zasad dostępu nie może określać organ wykonawczy (np. w drodze zarządzenia), ponieważ jest to wyłączne uprawnienie organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego²⁷. W doktrynie podkreśla się, że z jednej strony powstaje problem praktyczności takiego uregulowania wydanego w gminie, ponieważ jest to najlepsza forma dla usprawnienia pracy w omawianym zakresie, gdyż kierowana jest do pracowników. Z drugiej jednak strony, zasadniczo adresatem tych postanowień mają być nie pracownicy, ale głównie mieszkańcy danej gminy²⁸.

²⁶ Kamila Tarnacka, *Prawo do informacji w polskim prawie konstytucyjnym*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2009, s. 199.

²⁷ Zob. również wyrok NSA z dnia 13 czerwca 2005 r. OSK 69/05, LEX, nr 186661.

²⁸ Bogdan Dolnicki, Renata Cybulska, „Realizacja zasady jawności...”, op. cit., s. 46.

W związku z tym jak twierdzą Dolnicki i Cybulska, nie można zgodzić się z poglądem Tarnackiej, „jakoby regulacja tej problematyki w statutach powodowała, że te „(...) przestałyby pełnić rolę aktu regulującego wewnętrzny ustroj gminy, a zaczęłyby pełnić rolę regulatorów działania urzędów i jednostek organizacyjnych w gminie w zakresie udostępniania informacji”. Autorzy zadają więc pytanie, co może i powinno znajdować się w statucie w zakresie dostępu do informacji publicznej. Wydaje się, że uregulowanie to jest zbędne, bowiem wszystkie kwestie dotyczące udostępnienia informacji znajdują się w u.o.d.i.p. a ewentualne sprawy, które *de lege ferenda* powinny znaleźć się w ustawie, nie mogą być siłą rzeczy uregulowane w akcie niższej rangi, czyli w statucie²⁹.

Zanim zasada ogólnej jawności została wprowadzona do ustaw samorządowych, wymóg jawności dotyczył wyłącznie gospodarki finansowej³⁰. Jawność określona w ustawach samorządowych porównywalna jest z zakresem dostępu do informacji publicznej określonym w art. 3 u.o.d.i.p. i obejmuje prawo dostępu do posiedzeń kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z wyborów powszechnych.

Jawność obrad

Uprawnienie wstępu na posiedzenia organów, o których mowa wyżej, wynika nie tylko z u.o.d.i.p., ale przede wszystkim z ustaw samorządowych, oraz art. 61 Konstytucji RP. Jak wynika z art. 18 ust. 3 u.o.d.i.p. organy pochodzące z wyborów bezpośrednich zobowiązane są zapewnić warunki lokalowe lub techniczne środki umożliwiające wykonywanie omawianego uprawnienia, a w miarę potrzeby zapewnić transmisję audiowizualną lub teleinformatyczną. W wyroku z dnia 20 marca 2003 r. Naczelny Sąd Administracyjny (NSA) stwierdził nieważność uchwały rady gminy, ponieważ na jej posiedzenie nie została dopuszczona publiczność. Sąd podniósł, że jawność obrad ma przede wszystkim wpływać na rzetelność procesu podejmowania rozstrzygnięć³¹.

²⁹ Ibidem.

³⁰ Agata Obrzut, „Prawo do informacji publicznej...”, op. cit., s. 215 i n.

³¹ Wyrok NSA z dnia 20 marca 2003 r., sygn. II SA/Gd 1529/02, <http://orzeczenia.nas.gov.pl>.

Nasuwa się jednak pewna wątpliwość a mianowicie, czy istnieje możliwość aktywnego uczestniczenia mieszkańców na posiedzeniu organów kolegialnych? W literaturze przedmiotu możemy spotkać się z poglądem aprobowującym taką możliwość³². Czy nie jest to jednak zbyt daleko idący pogląd? Przecież osoba, która nie jest członkiem danego organu, nie może brać czynnego udziału w jego obradach, przeczyłoby to zasadzie wyboru do organu stanowiącego. Rozwinięcie omawianego uprawnienia znajduje się w art. 7 ust. 1 pkt 3 u.o.d.i.p., który stanowi, że udostępnienie informacji publicznej to nie tylko wstęp na posiedzenia organów pochodzących z wyborów powszechnych, ale też udostępnienie materiałów dokumentujących te posiedzenia. Poza tym organy te sporządzają i udostępniają protokoły i stenogramy swoich obrad, natomiast, gdy sporządzają materiały audiowizualne lub teleinformatyczne rejestrujące te obrady, to również podlegają one udostępnieniu. Wniosek taki można wyciągnąć z literalnego brzmienia przepisu, zgodnie z którym organy są zobowiązane sporządzić i udostępnić protokoły lub stenogramy z obrad tylko wtedy, jeśli nie sporządzą i udostępnią materiałów audiowizualnych lub teleinformatycznych³³. A zatem źle skonstruowany przepis może spowodować, że organ może mieć wątpliwości, czy ma obowiązek sporządzania protokołów i stenogramów w każdym przypadku, czy też nie, szczególnie gdy korzysta z form audiowizualnych i teleinformatycznych.

U.o.d.i.p. rozszerza krąg podmiotów zobowiązanych do przeprowadzania swoich posiedzeń jawnie i dostępne. Chodzi o organy pomocnicze organów władzy publicznej pochodzących z wyborów powszechnych. Jak z powyższego wynika ustawa ta rozszerza krąg posiedzeń jawnych również na

³² Zob. Monika Chlipała, „Prawo wstępu na posiedzenia kolegialnych organów jednostek samorządu terytorialnego – propozycje de lege ferenda”, *Prawo-Administracja-Kościół*, Nr 3, 2003 (ss. 6-17), s. 8.

³³ Bogdan Dolnicki, Renata Cybulska, „Realizacja zasady jawności...”, op. cit., s. 46; odmiennie Kamila Tarnacka, która uważa, że udostępnienie materiałów audiowizualnych i teleinformatycznych jest formą fakultatywną, zob. Kamila Tarnacka, *Prawo do informacji w polskim prawie konstytucyjnym*, op. cit., s. 114.

posiedzenia kolegialnych organów pomocniczych organów stanowiących w stosunku do ustaw samorządowych³⁴. Jak stwierdził gorzowski Wojewódzki Sąd Administracyjny³⁵ niedopuszczalne jest uzależnienie udostępnienia protokołu z sesji rady i protokołów z obrad komisji od ich formalnego przyjęcia przez dany organ. Zawarcie takiego zapisu w statucie jednostki może przełożyć się na pozbawienie „obywateli dostępu do informacji publicznej, jaką jest protokół z sesji rady na pewnym etapie działania organów”.

Prawo wglądu do dokumentów urzędowych

Dokumentem urzędowym w rozumieniu u.o.d.i.p. (art. 6 ust. 2) 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. Jeżeli chodzi o ustawy samorządowe to wskazują one tylko ogólnie na możliwość dostępu do dokumentów, ale nie wszystkich, a tylko wynikających z wykonywania zadań publicznych. Należy jednak podkreślić, że nie ma to większego znaczenia, ponieważ udostępnienie wszelkich dokumentów następuje na podstawie u.o.d.i.p a nie ustaw samorządowych.

Tomasz R. Aleksandrowicz podkreśla, że „osobie zapoznającej się z dokumentem udostępniający zapewnia możliwość dysponowania jego treścią (a nie samym dokumentem), co obejmuje możliwość przeczytania dokumentu i sporządzenia notatek”³⁶.

³⁴ Odmienne Marcin Bąkiewicz, „Prawo do informacji w jednostkach samorządu terytorialnego”, w: Teresa Gardocka (red.), *Obywatelskie prawo do informacji*, Oficyna Ekonomiczna Wolters Kluwer, Warszawa 2008, s. 92, według którego zasadą jawności objęte są tylko organy kolegialne pochodzące z wyborów bezpośrednich, jak np. rada osiedla.

³⁵ Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 14 sierpnia 2013 r., II SA/Go 520/13.

³⁶ Tomasz R. Aleksandrowicz, *Komentarz do ustawy o dostępie do informacji publicznej*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2002, s.86.

Joanna Jagoda³⁷ zaproponowała katalog spraw publicznych, do udostępnienia których zobowiązane są jednostki samorządu terytorialnego. Należą do nich:

- przewidywane zamierzenia (co do działań w ramach realizacji zadań publicznych),
- projekty aktów normatywnych,
- treść ocen i wystąpień organów władzy publicznej,
- tzw. majątku publicznym (zarówno o aktywach, jak i zobowiązaniach),
- programach w zakresie realizacji zadań publicznych, sposobie ich realizacji,
- statucie prawnym,
- prawnych formach działania,
- sposobach przyjmowania i załatwiania spraw,
- prowadzonych rejestrach, ewidencjach i archiwach,
- treść i postać dokumentów urzędowych.

Zasada jawności podejmowania uchwał

Zgodnie z przepisami ustaw samorządowych obrady organów stanowiących odbywają się na sesjach. Uchwały zapadają co do zasady w głosowaniu jawnym, chyba że przepisy stanowią inaczej. Pozwala to na pokazanie wyborcom, jak głosują i za czym opowiadają się ich przedstawiciele, co może być np. podstawą decyzji w następnych wyborach.

Zasada jawności budżetowej

Ustawy samorządowe statuują zasadę jawności działania gospodarki finansowej. Wymóg jawności spełniony jest m.in. przez:

- zachowanie jawności debaty budżetowej,
- opublikowanie uchwały budżetowej oraz sprawozdań z wykonania budżetu,
- przedstawienie pełnego wykazu kwot dotacji celowych udzielanych z budżetu powiatu i województwa,

³⁷ Joanna Jagoda, „Jawność działania organów samorządu terytorialnego”, referat wygłoszony na konferencji w dniach 27-28 marca 2003 r. w Lublinie, pt. *Samorząd lokalny w Polsce. Społeczno-polityczne i ekonomiczne aspekty funkcjonowania*.

- ujawnienie sprawozdania zarządu powiatu z działań mających na celu zaciąganie zobowiązań mających pokrycie w ustalonych w uchwale budżetowej kwot wydatków, w ramach upoważnień udzielonych przez radę powiatu, emitowanie papierów wartościowych, w ramach upoważnień udzielonych przez radę powiatu. Należy podkreślić, że

zasadę jawności budżetowej uznaje się za „zasadę zasad”. Jawny budżet – uważa się – to taki budżet, do którego mają dostęp nie tylko osoby (organy) obowiązane do znajomości jego treści, np. członkowie organów przedstawicielskich, ale taki „(...) który jest łatwo dostępny i zrozumiały w całym kraju. Bez tak rozumianej jawności nigdy nie ma zdrowych finansów publicznych.”³⁸

3. Pojęcie informacji publicznej

„Każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną w rozumieniu ustawy i podlega udostępnieniu i ponownemu wykorzystaniu na zasadach i w trybie określonym w niniejszej ustawie”³⁹. W literaturze przedmiotu znaleźć możemy odmienne poglądy co do określenia informacji publicznej przez ustawodawcę. Część autorów krytycznie podchodzi do takiego zapisu w ustawie, uznając to jako obarczone błędem *ignotum per ignotum*⁴⁰, natomiast według stanowiska odmiennego, ustawodawca określając w art. 1 ust. 1 u.d.o.i.p. informację publiczną przyjął, że jawność informacji ma charakter generalny, a to poprzez objęcie definicją informacji szeroką sferę informacji i faktów⁴¹.

³⁸ Jerzy Małecki, *glosa do wyroku NSA z dnia 6 lutego 1996 r. SA/E 2722/95, OSP 1997, z. 5, poz. 106, s. 273.*

³⁹ Jak stanowi art. 1 pkt 1 u.d.o.i.p.

⁴⁰ Por. Marcin Bąkiewicz, „Prawo do informacji w jednostkach samorządu terytorialnego”, w: Teresa Gardocka, *Obywatelskie prawo informacji*, op. cit., s. 92; Elżbieta Jarzęcka-Siwik, „Dostęp do informacji publicznej (uwagi krytyczne)”, *Kontrola Państwowa*, Nr 1, 2002 (ss. 24-42), s. 31 i n.

⁴¹ Tak Piotr Sitniewski, „Bezpłatność, czyli bezkosztowność udostępniania informacji publicznej”, w: Elżbieta Ura (red.), *Sprawność działania administracji samorządowej*, Uniwersytet Rzeszowski, Rzeszów 2006, s. 545.

Sąd Najwyższy w uzasadnieniu uchwały z dnia 22 stycznia 2003 r.⁴² stwierdził, że

Trudności w rozumieniu pojęcia „informacja” pogłębia w sposób znaczący fakt, iż obok tego pojęcia na gruncie ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (...) wprowadzono pojęcie „informacja publiczna”, pod którym jak stwierdzono w art. 1 tejże ustawy należy rozumieć „każdą informację o sprawach publicznych” (...). Wypada skonstatować, że zakres pojęcia „informacja”, jakim posługuje się kodeks karny, różni się nie tylko od zakresu tego pojęcia w Konstytucji, ale i od zakresu pojęcia „informacja” w rozumieniu prawa prasowego, oraz oczywiście, od informacji publicznej. Na gruncie prawa konstytucyjnego informacja rozumiana jest jako składowa część prawa do informacji, ważny składnik wolności wypowiedzi, prasy, słowa. W tej sytuacji Konstytucja stanowi ogólne ramy zarówno w odniesieniu do wolności informacji, jak i prawa do informacji.⁴³

Jak podnosi się w literaturze przedmiotu, sama ustawa nie daje jednoznacznej odpowiedzi na pytanie jaką kategorię posiadanych przez urzędy informacji możemy traktować jako informację publiczną⁴⁴. Podejście ustawodawcy jest tu niezwykle szerokie, gdyż nie zawęży on pojęcia informacji publicznej do enumeratywnie wymienionych obszarów, a włącza doń wszystkie informacje dotyczące sprawy publicznej. Warto także podkreślić, że szeroka, niedookreślona definicja służy tu także stałej mobilizacji podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji publicznej, a nawet podmiotów potencjalnie zobowiązanych, do weryfikacji czy w określonej sprawie taki obowiązek przypadkiem nie zachodzi. Co prawda tak szerokie określenie prawa do informacji publicznej w ustawie z jednej strony stwarza niejednokrotnie wątpliwości interpretacyjne w zakresie tego, co można udostępnić jako informację

⁴² I KZP 43/02 OSNKW 2003, nr 1-2, poz. 5.

⁴³ Bogdan Dolnicki, Renata Cybulska, „Realizacja zasady jawności...”, op. cit., s. 46.

⁴⁴ Zob. Adriana Jabłońska, „Udostępnienie informacji publicznej jako podstawowe prawo społeczeństwa informacyjnego”, w: Anna Lusińska, Anna Kalinowska-Żeleźnik (red.), *Dostęp do informacji publicznej, Wybrane aspekty teorii i praktyki*, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Gdańsk 2014, s. 82.

publiczną, z drugiej strony pozwala to na jak najpełniejszą realizację zasady jawności⁴⁵. Przy zastosowaniu zamkniętej i wąskiej definicji ustawodawca zdecydowanie ograniczyłby zakres podmiotowy tej regulacji a część, nawet zobowiązanych podmiotów, mogłaby szybko wyrobić w sobie błędne wyobrażenie zwalniające je z tych obowiązków na podstawie różnych interpretacji wskazanych pojęć⁴⁶. Katalog informacji oraz danych, które podlegają udostępnieniu w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej, określony został w szerokim zakresie w art. 6 u.o.d.i.p. Należy wskazać, że przepis ten zawiera otwarty zbiór kategorii informacji, na co wskazuje użycie przez ustawodawcę zwrotu „w szczególności”⁴⁷. Jak podkreślił poznański Wojewódzki Sąd Administracyjny w swym orzeczeniu, „informacją publiczną będzie każda wiadomość wytworzona lub odnoszona do władz publicznych, a także wytworzona lub odnoszona do innych podmiotów wykonujących funkcje publiczne, ale wyłącznie w zakresie wykonywania przez nie zadań władzy publicznej”⁴⁸. A zatem informację publiczną stanowi

treść wszelkiego rodzaju dokumentów odnoszących się do organu władzy publicznej, związanych z nim bądź w jakikolwiek sposób dotyczących go. Są nią zarówno treści dokumentów bezpośrednio przez organ wytworzonych,

⁴⁵ TK w wyroku z dnia 20 marca 2006 r. (K 17/05, OTK-A 2006, nr 3, poz. 30) podkreślił, że prawo do informacji to przede wszystkim konstytucyjne prawo podmiotowe określone w art. 61 Konstytucji, a w jego ramach obywatel ma uprawnienie do otrzymania informacji o funkcjonowaniu instytucji publicznych, przede wszystkim instytucji władzy publicznej.

⁴⁶ Zob. Tomasz Bojar-Fijałkowski, „Dostęp do informacji publicznej – wybrane zagadnienia materialnoprawne i proceduralne z uwzględnieniem informacji o środowisku i jego ochronie jako szczególnego rodzaju informacji publicznej”, w: Anna Lusińska, Anna Kalinowska-Żeleźnik (red.), *Dostęp do informacji publicznej...*, op. cit., s. 9 i n.

⁴⁷ Zob. wyrok NSA z dnia 5 grudnia 2002 r., sygn. akt II SA/Wr 1600/02, niepublikowany oraz wyrok NSA z dnia 13 października 2003 r., sygn. akt II SA/Ka 1706/03, niepublikowany; zob. również Jerzy Starościak, *Prawne formy działania administracji*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1957, s. 180 i n.

⁴⁸ Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 19 grudnia 2007 r. sygn. akt IV SA/Po 652/07, LEX nr 460751; zob. również wyrok NSA z 9 listopada 2011 r., I OSK 1372/11; wyrok NSA z 18 maja 2011 r., I OSK 198/11; wyrok NSA z 17 czerwca 2011r., I OSK 490/11.

jak i te, których używa się przy realizacji przewidzianych prawem zadań (także te, które tylko w części go dotyczą), nawet gdy nie pochodzą wprost od niego.⁴⁹

Taka otwarta definicja wymaga doprecyzowania użytego w definicji ustawowej zwrotu „sprawy publiczne”. Najogólniej treść sprawy publicznej należy utożsamiać ze wszystkimi działaniami oraz zaniechaniami podmiotów realizujących zadania w sferze szeroko rozumianego interesu publicznego⁵⁰. Przy wykładni tego artykułu przydatna będzie więc definicja Mariusza Jabłońskiego i Krzysztofa Wygoda, zgodnie z którą za sprawę publiczną należy uznać wszystkie działania lub zaniechania organów władzy publicznej, osób (piastunów) tworzących skład osobowy tych organów, jak również osób uczestniczących w wykonywaniu zadań władzy publicznej, w tym ich kompetencji, oraz w gospodarowaniu majątkiem publicznym w ramach działań o charakterze organizacyjnym, materialnym i proceduralnym w zakresie im powierzonym⁵¹. Tym samym informacją o sprawach publicznych będą zarówno informacje związane z działalnością wszelkich organów władzy publicznej, oraz podmiotów wykonujących w ich imieniu zadania na podstawie porozumień, umów cywilno-prawnych, czy innych form powierzenia. Należy dodać, że podmioty te, nawet będąc organizacyjnie niezależnymi, w zakresie realizacji zadania publicznego, na polecenie organu władzy publicznej i z wykorzystaniem jego środków, stawać się będą

⁴⁹ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 lipca 2008 r. sygn. akt II SA/Wa 721/08, LEX nr 423325; wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 listopada 2004 r., sygn. akt II SAB/Wa 166/04, LEX 164699; zob. również Irena Kamińska, Mirosława Rozbicka-Ostrowska, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej, Komentarz praktyczny*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2008, s. 57 i n.; Mariusz Jabłoński, Krzysztof Wygoda, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Acta Universitatis Wratislaviensis, Wrocław, 2002, s. 144 i n.

⁵⁰ Zob.: Mariusz Jabłoński, Krzysztof Wygoda, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej...*, op. cit., s. 19.

⁵¹ Mariusz Jabłoński, Krzysztof Wygoda, *Dostęp do informacji i jego granice*, Acta Universitatis Wratislaviensis, Wrocław 2002, s. 112. Na temat pojęcia sprawy publicznej wypowiedział się również Hubert Izdebski, *Samorząd terytorialny; Podstawy ustroju i działalności*, Wyd. 3, Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa 2004, s. 209; zob. także Małorzata Jaśkowska, *Dostęp do informacji publicznych w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierowania „Dom Organizatora”, Toruń 2002, s. 26 i n.

podmiotem tej regulacji, choć nie w całej rozciągłości swojej działalności, ale w tej części, w jakiej realizują zadanie władzy publicznej⁵².

Jak podkreśla się w doktrynie, przesłanką kwalifikującą konkretną informację do kategorii informacji publicznej jest spełnienie przez nią kryterium przedmiotowego. A zatem decydującym jest treść i charakter konkretnej informacji a nie podmiot, który znajduje się w jej posiadaniu. Oznacza to więc, że celem żądania może być uzyskanie informacji dotyczącej zaistniałych faktów, czyli takich, które wystąpiły i miały lub mają wpływ na sferę publiczną⁵³. Jak podkreślił Naczelny Sąd Administracyjny, sformułowane przez uprawnionego pytanie nie może dotyczyć przyszłych działań organów w sprawach indywidualnych⁵⁴.

Jak z powyższego wynika pojęcia „informacji publicznej” oraz „sprawy publicznej” są ze sobą powiązane, ale nie są tożsame.

4. Udostępnienie informacji publicznej

Ustawodawca podkreśla, że udostępnianie informacji publicznej nie wymaga wskazania przez zainteresowanego interesu prawnego ani faktycznego, czyli wykazania podstaw prawnych i faktycznych zasadnego zainteresowania pozyskaniem takiej informacji. Ustawodawca wprowadza tu zasadę pełnego dostępu do informacji publicznej, od której ustanawia jedynie ściśle określone wyjątki, co jest właściwe zarówno przy

⁵² Przykładem może być tu organizacja pozarządowa działająca w formie prawnej fundacji czy stowarzyszenia, która w minimalnej części swojej działalności wykonuje zadanie gminy, na przykład w zakresie promocji czy kultury, ale za środki publiczne przez tą gminę jej przekazane. Wówczas w tym obszarze swojej działalności, choć jest podmiotem niezależnym, podlegać będzie regulacjom dostępu do informacji publicznej. Tym bardziej dotyczyć to będzie jednostek organizacyjnych administracji publicznej czy też przedsiębiorców zależnych jak spółki Skarbu Państwa czy komunalne.

⁵³ Małgorzata Jaśkowska, *Dostęp do informacji publicznych...*, op. cit., s. 26; Mariusz Bidziński, „Konstytucyjne prawo dostępu do informacji publicznej”, *Przegląd Prawa Konstytucyjnego*, 4(12), 2012 (ss. 119-133), s. 127 i n.

⁵⁴ Zob. wyrok NSA z dnia 20 czerwca 2002 r., sygn. akt II SAB 70-71/02, Wokanda 2002, nr 11, s. 31; wyrok WSA w Opolu z dnia 13 stycznia 2005 r., sygn. akt II SAB/Op 14/04, niepublikowany.

wykładani szerokiej definicji informacji publicznej jak i obowiązującym zapisie konstytucyjnym.

Prawo do informacji publicznej obejmuje:

1. Uzyskanie informacji przetworzonej, uzyskanej od podmiotu nią dysponującej po odpowiednim przygotowaniu, co najczęściej następuje po wskazaniu takiej chęci i jej określeniu we wniosku.
2. Umożliwienie wglądu w oryginały dokumentów będących w dyspozycji podmiotu zobligowanego do udostępnienia informacji publicznej.
3. Prawo udziału w posiedzeniach kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z wyborów powszechnych.

U.o.d.i.p. wymienia zakres informacji publicznej⁵⁵, ale nie zamyka tego katalogu traktując tu wskazane obszary jedynie jako przykłady informacji publicznej. Udostępnienie tak rozumianej informacji następuje w Biuletynie Informacji Publicznej, Centralnym Repozytorium Informacji Publicznej, oraz poprzez wyłożenie czy też wywieszenie w miejscu powszechnie dostępnym, także na instalowanych coraz częściej urządzeniach elektronicznych jak infomaty czy komputery, w końcu na wnioszek zainteresowanego. Informacje, które podmiot zobowiązany udostępnia sam w publikatorach,

⁵⁵ Art. 6 u.o.d.i.p. mówi tu o: w zakresie polityki wewnętrznej i zagranicznej o zamierzeniach działań władzy ustawodawczej i wykonawczej, projektach aktów prawnych, programach i politykach; statusie i formie prawnej, organizacji, przedmiocie działalności i kompetencjach, organach i kierownictwie, strukturze własnościowej i majątku organów władzy publicznej oraz trybie ich działania, sposobach i stanie załatwiania spraw, sposobach stanowienia aktów publicznoprawnych, trybie działania także w zakresie gospodarki budżetowej i pozabudżetowej, prowadzonych rejestrach spraw merytorycznych, postępowaniach konkursowych na wolne stanowiska pracy; dokumentach przeprowadzanych kontroli w podmiotach podlegających takim kontrolom wraz z wystąpieniami pokontrolnymi dokonywanymi przez organy kontroli jak na przykład NIK; majątku publicznym, czyli należącym do Skarbu Państwa, państwowych osób prawnych, samorządu terytorialnego i jego podmiotów zależnych, majątku publicznym, jakim dysponują także podmioty prywatne, wykonujące zadania publiczne, wynikach finansowych spółek prawa handlowego, w których podmioty władzy publicznej posiadają większość udziałów; długu publicznym; pomocy publicznej i ciężarach publicznych.

tradycyjnych czy elektronicznych, stanowią z natury rzeczy przedmiot najmniejszych kontrowersji, choć nie konieczne mniejszego zainteresowania, liczonego w ilości wejść na przykład do systemów informatycznych udostępniających takie dane. Podmiot udostępniający informację publiczną musi zapewnić zainteresowanym możliwość jej kopiowania, wydrukowania lub przesłania drogą elektroniczną lub zapisania na nośniku elektronicznym. Procedura ta nie wyklucza jednakże prawa podmiotu udostępniającego informację do zażądania za to opłaty.

W przypadku kiedy podmiot nie może udzielić informacji publicznej w powyższym terminie ma obowiązek powiadomić wnioskodawcę o powodach niemożliwości dotrzymania terminu oraz wskazać kiedy to nastąpi, jednakże nie później niż w przeciagu 2 miesięcy od daty złożenia wniosku.

Informacja publiczna jest udostępniana w sposób i w formie wskazanej we wniosku, najczęściej jest to wgląd w dokumenty, kopia dostarczona pocztą tradycyjną lub elektroniczną, chyba że środki techniczne nie umożliwiają tego. W takim przypadku podmiot udostępniający musi poinformować wnioskodawcę o przyczynach braku możliwości spełnienia jego wniosku w tym zakresie oraz wskazać w jakiej formie może niezwłocznie udostępnić żadaną informację publiczną.

Jak stanowi u.o.d.i.p. jeśli ten, na kim spoczywa obowiązek udzielania informacji publicznej, tego nie czyni, podlega karze grzywny, ograniczenia wolności, a nawet karze pozbawienia wolności do jednego roku. Nie jest rzeczą rzadką, że ustawy prawa administracyjnego materialnego, jak u.o.d.i.p., są wyposażane w normy karne mające przymusić adresata do ich stosowania oraz karać przy braku ich realizacji. Odmiennie jednak wygląda efektywność tych konkretnych norm, gdyż zarówno ilość takich spraw prowadzonych z oskarżenia publicznego, czyli przez prokuratorów, a tym bardziej ilość wyroków skazujących jest w Polsce znikoma. Nie oznacza to, że u.d.i.p. nie jest naruszana, o tym świadczą ilość postępowań odwoławczych o udostępnienie informacji publicznej prowadzonych aż do szczebla Naczelnego Sądu Administracyjnego. Mamy tu raczej w praktyce do czynienia z małą znajomością tej tematyki przez organy ścigania oraz powszechnym przeświadczeniem o małej szkodliwości społecznej takich czynów.

Wnioski o udostępnienie informacji publicznych do jednostek samorządu terytorialnego najczęściej dotyczą przykładowych spraw:

- jakie środki zewnętrzne pozyskano na inwestycje drogowe w powiecie w 2005 roku i 2010 roku – na potwierdzenie informacji, proszę przesłać skany umów o ich sfinansowaniu,
- jakie środki wewnętrzne (własne) powiatu zostały przeznaczane na inwestycje drogowe w powiecie w danym roku,
- iloma kilometrami dróg zarządza Powiatowy Zarząd Dróg, oraz ile z tych kilometrów wyremontowano lub wybudowano w danym roku,
- jaką kwotę wydano na zimowe utrzymanie dróg – na potwierdzenie proszę wysłać skany faktur,
- jaką kwotę wydano na inwestycje trwałe.

W zakresie funkcjonowania urzędów miast i gmin najczęściej wnioskowano o podanie:

- łącznych kosztów wynagrodzeń wszystkich pracowników Urzędów Gmin,
- kosztów biurowych oraz kosztów rozmów telefonicznych,
- kosztów utrzymania Rad Gmin,
- czasu pracy Rad Gmin potwierdzonego listami obecności, protokołami ze spotkań,
- jakie kwoty wydanych na dodatki, premie i nagrody dla pracowników urzędu gminy.

5. Ograniczenia dostępu do informacji publicznej

Już sama Konstytucja RP przewiduje możliwość wyłączenia zasady jawności działalności organów władzy publicznej i dostępu do informacji publicznej, ale w ściśle określonych przypadkach. u.o.d.i.p.⁵⁶ wskazuje nieco bardziej szczegółowo niż ustawa zasadnicza ograniczenia w udostępnianiu informacji publicznej. Do głównych przesłanek ograniczenia tejże jawności zalicza się ochronę danych osobowych i prywatności jednostki, ochronę informacji niejawnych, tajemnicę handlową i tajemnicę przedsiębiorcy oraz ochronę praw autorskich.

⁵⁶ W art. 5 u.o.d.i.p.

Ochrona danych osobowych⁵⁷ jest nawet dziś pochytywana jako mająca pierwszeństwo przed przepisami o dostępie do informacji publicznej z uwagi na normę kolizyjną zawartą w art. 1 ust. 2 u.o.d.i.p. Co warto podkreślić, w orzeczeniach sądów wyrażane jest stanowisko, że zadaniem ustawy o ochronie danych osobowych jest nie tylko ochrona tych, których przetwarzane dane mają dotyczyć, ale przestrzeganie zakresu i trybu całego procesu przetwarzania⁵⁸. Coraz liczniejsza literatura przedmiotu zajmuje się tym problemem⁵⁹, stąd oczywistym jest, że udzielając informacji publicznej należy zabezpieczyć, na przykład zaciemnić, występujące w niej dane osobowe.

Pojęciem szerszym od ochrony danych osobowych jest ochrona prywatności. Prywatność osoby fizycznej jest prawem konstytucyjnym⁶⁰, które stanowi, że każdy ma prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz decydowania o swoim życiu osobistym. Jeśli chodzi o jawność i dostęp do informacji publicznej często dochodzi do konfliktu pomiędzy prawem do informacji, a wręcz dążeniem do maksymalnej jawności działalności organów publicznych, a szeroko rozwiniętym prawem do prywatności. Jest to główna przyczyna konfliktu pomiędzy prywatnością a obiegami informacji⁶¹. Tak więc dostęp do informacji publicznej i jawność a prawo do prywatności i ochrony danych osobowych to kompromis pomiędzy interesem publicznym i prywatnym.

U.o.d.i.p. przewiduje dwa przypadki, w których możliwe jest udostępnienie informacji, która narusza prawo do prywatności. Pierwszy, gdy osoba, której prywatność jest chroniona rezygnuje ze swojego prawa w tym zakresie. Drugi, gdy idzie o ujawnienie informacji na temat osoby pełniącej

⁵⁷ Na gruncie ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku o ochronie danych osobowych (tj. Dz.U. 2002, Nr 101, poz. 926 z późn. zm.).

⁵⁸ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 20 kwietnia 2006 roku, sygn. II SA/Wa 2227/05.

⁵⁹ Zobacz: Marlena Sakowska-Baryła, *Dostęp do informacji publicznej a ochrona danych osobowych*, Presscom, Wrocław 2014.

⁶⁰ Według art. 47 Konstytucji RP.

⁶¹ Marek Safjan, „Prawo do prywatności osób publicznych”, w: Zbigniew Banaszczyk (red.), *Księga pamiątkowa ku czci Sędziego Janusza Pietrzykowskiego*, C.H. Beck, Warszawa 2000, s. 252.

funkcje publiczne, czyli polityków, urzędników, nawet lekarzy i wykładowców oraz osób kierujących spółkami z przeważającym udziałem Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego. Ustawa o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi⁶² przesądza, że informacje o wynagrodzeniu takich osób, o przyznawanych im nagrodach, świadczeniach dodatkowych i odprawach są jawne, dlatego nie podlegają ochronie ani danych osobowych ani tajemnicy handlowej. Dotyczy to więc większości tak zwanych, choć nie jest to pojęcie ustawowe, spółek komunalnych⁶³.

Kolejną przesłanką wyłączenia jawności informacji publicznej jest ochrona informacji niejawnych, którym ze względu na potencjalną szkodę, jaką ich upublicznienie mogłoby wyrządzić państwu, nadaje się klauzule „zastrzeżone”, „poufne”, „tajne” i „ściśle tajne”. Warunki dla nadania odpowiednich klauzul⁶⁴ oraz przyznawania określonych certyfikatów umożliwiających dostęp do wybranych kategorii dokumentów określają odrębne przepisy.

U.o.d.i.p. przewiduje także możliwość ograniczenia czy odmowy udzielenia informacji publicznej ze względu na tajemnicę handlową i tajemnicę przedsiębiorcy⁶⁵. Niestety ustawodawca nigdzie nie definiuje tych pojęć pozostawiając spore pole do interpretacji zarówno adresatom u.o.d.i.p. jak i organom kontrolującym realizację tych norm, w tym sądom. Wydaje się, że przy określaniu tajemnicy przedsiębiorcy należy sięgnąć do przepisów o zwalczaniu

⁶² Ustawa z dnia 3 marca 2000 roku o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi, (tj. Dz. U. 2013, poz. 254, 1645) mająca zastosowanie między innymi do tych spółek prawa handlowego, w których Skarb Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego posiadają więcej niż 50 % udziałów, akcji lub kapitału zakładowego oraz spółek, których te spółki posiadają więcej niż 50 % udziałów, akcji lub kapitału zakładowego, czyli tak zwanych „spółek córek spółek komunalnych”.

⁶³ Więcej: Tomasz Bojar-Fijałkowski, „Realizacja zadań własnych gminy przez spółkę kapitałową na przykładzie Abruکو Sp. z o.o. we Władysławowie”, w: Anna Kołomycew, Bogusław Kotarby, *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2012, ss. 429-443.

⁶⁴ Wskazanych w art. 5 ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 roku o ochronie informacji niejawnych (Dz.U. 2010, Nr 182, poz. 1228).

⁶⁵ Art. 5 ust. 2 u.o.d.i.p.

nieuczciwej konkurencji⁶⁶, choć zdarza się, że sądy zawężają tajemnicę przedsiębiorcy wyłącznie do treści przezeń zastrzeżonych na przykład w formie patentu na wynalazek. Generalnie, przy braku definicji ustawowej tajemnicy przedsiębiorcy i tajemnicy handlowej orzecznictwo sądowe potrafi być dość rozbieżne jak w kazusie konieczności udostępniania wyników audytu wewnętrznego spółki komunalnej, gdzie jeden sąd uznał je za wewnętrzny dokument spółki, objęty tajemnicą i nie stanowiący informacji publicznej⁶⁷. Drugi w podobnej sprawie nie tylko zajął całkowicie odmienne stanowiska, ale nawet dopatrywał się obowiązku udzielenia takiej informacji nie przez samą spółkę, ale jej właściciela czyli gminę⁶⁸.

Kwestia ta staje się o tyle ciekawa, że dostęp do informacji publicznej szczególnie dotyczącej spółek z udziałem Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego w istotnej mierze może ograniczać ich zdolność konkurowania na rynku, także w postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych. Kierując się między innymi takimi względami, ustawodawca w roku 2011, wprowadził do u.o.d.i.p. jeszcze jedno wyłączenie w dostępie do informacji publicznej⁶⁹,

⁶⁶ Art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 roku o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (tj. Dz.U. 2003, Nr 153, poz. 1503 z późn. zm.) mówi, że: „Przez tajemnicę przedsiębiorstwa rozumie się nieujawnione do wiadomości publicznej informacje techniczne, technologiczne, organizacyjne przedsiębiorstwa lub inne informacje posiadające wartość gospodarczą, co do których przedsiębiorca podjął niezbędne działania w celu zachowania ich poufności”.

⁶⁷ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 21 marca 2013 roku, sygn. II SAB/OI 1/13.

⁶⁸ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 13 marca 2013 roku, sygn. II SAB/Gd 102/12.

⁶⁹ Art. 1 kt 4 lit. a ustawy z dnia 16 września 2011 roku o zmianie ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2011, Nr 204, poz. 1195) stanowił, że „Prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu ze względu na ochronę ważnego interesu gospodarczego państwa w zakresie i w czasie, w jakim udostępnienie informacji: 1) osłabiłoby zdolność negocjacyjną Skarbu Państwa w procesie gospodarowania jego mieniem albo zdolność negocjacyjną Rzeczypospolitej Polskiej w procesie zawierania umowy międzynarodowej lub podejmowania decyzji przez Radę Europejską lub Radę Unii Europejskiej; 2) utrudniłoby w sposób istotny ochronę interesów majątkowych Rzeczypospolitej Polskiej lub Skarbu Państwa w postępowaniu przed sądem, trybunałem lub innym organem orzekającym”.

zostało ono jednak uznane za niekonstytucyjne⁷⁰ i z tego względu usunięte z obowiązującej treści u.o.d.i.p.

Zakończenie

Dostęp do informacji publicznej nie jest łatwy, nawet mimo obszernej materii prawnej nawet rangi konstytucyjnej w tym zakresie. Główne problemy, jakie mają mieszkańcy w uzyskaniu takiej informacji, to przede wszystkim:

- obowiązek wypełniania wniosków urzędowych z podaniem wszystkich danych, pod rygorem nieudostępnienia informacji. Należy tutaj podkreślić, że to osoba wnioskująca o informację publiczną decyduje o sposobie i formie jej udostępnienia,
- niedotrzymanie terminu 14 dni, który wynika z u.o.d.i.p.,
- przygotowanie informacji publicznej traktowane jest jako przetworzenie informacji i w związku z tym naliczane są opłaty,
- naliczanie opłat za uzyskanie dokumentów w formie skanów, PDF itp.⁷¹.

Jak się wydaje powyższy stan rzeczy może wiązać się bezpośrednio z niską świadomością prawa dostępu do informacji publicznej wśród podmiotów obowiązanych ustawą, jak również z samej niechęci jednostek samorządu terytorialnego do udostępniania informacji publicznych.

Aby to zmienić należy przede wszystkim podnieść świadomość pracowników jednostek samorządu terytorialnego z zakresu prawa do informacji publicznej poprzez organizowanie szkoleń i konferencji. Ponadto należy aktualizować i rzetelnie prowadzić Biuletyn Informacji Publicznych. Niestety wciąż niektóre jednostki zobowiązane do prowadzenia BIP jak np. spółki komunalne czy inne jednostki organizacyjne samorządu terytorialnego tego nie uczynią.

⁷⁰ Wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 kwietnia 2012 roku, sygn. akt K 33/11, (Dz.U. 2012, poz. 473).

⁷¹ Zob. *Raport z dostępu do informacji publicznej na Dolnym Śląsku zrealizowany przez Fundację Grejppfrut*, Oława 2011, s. 17 i n.

Akty prawne:

- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2003/98/WE z dnia 17 listopada 2003 roku w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego, Dz. Urz. L 345 z 31.12.2003, ss. 90–96.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/37/UE z dnia 26 czerwca 2013 roku zmieniająca dyrektywę 2003/98/WE w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego, Dz. Urz. L 175 z 27.6.2013, ss. 1-8.
- Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 roku, Dz. U. 2009, Nr 114, poz. 946.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, tj. Dz. U. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 16 kwietnia 1993 roku o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, tj. Dz. U. 2003, Nr 153, poz. 1503 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa, tj. Dz. U. Nr 8 z 2005 r., poz. 60 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa tj. Dz. U. Nr 142, poz. 1590 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, tj. Dz. U. Nr 142, poz. 1592 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 22 stycznia 1999 r. o ochronie informacji niejawnych, tj. Dz. U. Nr 196 z 2005 r. poz. 1631 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 3 marca 2000 roku o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi, (tj. Dz. U. 2013, poz. 254, 1645).
- Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, Dz. U. Nr 112, poz. 1198 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 5 sierpnia 2010 roku o ochronie informacji niejawnych, Dz. U. 2010, Nr 182, poz. 1228.
- Ustawa z dnia 16 września 2011 roku o zmianie ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. 2011, Nr 204, poz. 1195.
- Uchwała Senatu RP z dnia 23 listopada 1990 r. tj. M.P. 2002, Nr 54, poz. 741 z późn. zm.
- Uchwała Sejmu RP z dnia 30 lipca 1992 r. tj. M.P. 2009, Nr 5, poz. 47.

Orzecznictwo:

- Wyrok TK z dnia 16 września 2002 r., K 38/01, OTK-A 2002/5/59.
- Wyrok TK K 17/05, OTK-A 2006, nr 3, poz. 30,
- Wyrok TK z dnia 13 listopada 2013 roku, sygn. P 25/12.
- Wyrok TK z dnia 18 kwietnia 2012 roku, sygn. K 33/11.

- Wyrok TK z dnia 18 kwietnia 2012 roku, sygn. akt K 33/11.
- Wyrok NSA z 17 czerwca 2011r., I OSK 490/11.
- Wyrok NSA z 18 maja 2011 r., I OSK 198/11.
- Wyrok NSA z 9 listopada 2011 r., I OSK 1372/11.
- Wyrok NSA z dnia 13 czerwca 2005 r. OSK 69/05, LEX, nr 186661.
- Wyrok NSA z dnia 13 października 2003 r., sygn. akt II SA/Ka 1706/03.
- Wyrok NSA z dnia 20 czerwca 2002 r., sygn. akt II SAB 70-71/02.
- Wyrok NSA z dnia 5 grudnia 2002 r., sygn. akt II SA/Wr 1600/02.
- Wyrok II SA/Gd 1529/02.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 listopada 2004 r., sygn. akt II SAB/Wa 166/04, LEX 164699.
- Wyrok WSA w Opolu z dnia 13 stycznia 2005 r., sygn. akt II SAB/Op 14/04, niepublikowany.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 20 kwietnia 2006 roku, sygn. akt II SA/Wa 2227/05.
- Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 19 grudnia 2007 r. sygn. akt IV SA/Po 652/07, LEX nr 460751.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 lipca 2008 r. sygn. akt II SA/Wa 721/08, LEX nr 423325.
- Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 13 marca 2013 roku, sygn. akt II SAB/Gd 102/12.
- Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 21 marca 2013 roku, sygn. akt II SAB/Ol 1/13.
- Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 14 sierpnia 2013 roku, sygn., akt II SA/Go 520/13.