

Agnieszka Korzeniowska-Polak

Postępowanie z wniosku o udostępnienie informacji publicznej przetworzonej

Kwartalnik Prawa Publicznego 12/3, 109-123

2012

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Agnieszka Korzeniowska-Polak*

POSTĘPOWANIE Z WNIOSKU O UDOSTĘPNIENIE INFORMACJI PUBLICZNEJ PRZETWORZONEJ

1. Pojęcia „informacji przetworzonej” ustawodawca użył tylko raz i tylko w jednym przepisie ustawy z 6.9.2001 r. o dostępie do informacji publicznej¹. W art. 3 ust. 1 u.d.i.p. określono wyjątek od zasady nieuzależniania dostępu każdego do informacji publicznej od wykazania interesu prawnego lub faktycznego. We wskazanym przepisie wyraźnie wskazano, że uzyskanie informacji publicznej przetworzonej może nastąpić tylko w takim zakresie, w jakim jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego. Ustawodawca jednak w żadnym innym przepisie – ani w ustawie o dostępie do informacji publicznej ani w innym akcie prawnym – nie nawiązał do pojęcia informacji przetworzonej, nie podał jego definicji, nie określił kto – czy wnioskodawca, czy organ posiadający informację – ma wykazywać istnienie związku pomiędzy uzyskaniem informacji przez żądający tego podmiot a kwalifikowaną istotnością dla interesu publicznego, jaki podmiot ma dokonywać oceny, czy udostępnienie informacji właśnie danemu podmiotowi takie szczególne znaczenie ma. Nie wskazano też konsekwencji prawnych, jakie powinny nastąpić w przypadku niewykazania istnienia tego interesu. Z braku wyraźnych jednoznacznych podstaw prawnych określających udostępnianie informacji przetworzonej, lukę tę wypełniło orzecznictwo i doktryna. W mojej jednak ocenie, niektóre z poglądów, jakie zawarto w orzeczeniach sądów administracyjnych i powtarzano w piśmiennictwie, są niezgodne z obowiązującymi przepisami.

* Dr Agnieszka Korzeniowska-Polak – Adiunkt, Katedra Postępowania Administracyjnego Porównawczego, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Łódzki.

¹ Dz. U. Nr 112, poz. 1198 ze zm. Dalej używam skrótu „u.d.i.p.”

2. Bezspornie informacja przetworzona jest rodzajem informacji publicznej, jej kwalifikowaną postacią. Jednakże w przeciwieństwie do samego pojęcia „informacji publicznej”, które choć nieudolnie to jednak zostało zdefiniowane², użyty przez ustawodawcę jedynie w art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. termin „informacja przetworzona” w żadnym przepisie nie został zdefiniowany. Istotę tego określenia można wywodzić w oparciu o uzasadnienie projektu ustawy o dostępie do informacji publicznej, w którym tłumaczono, że z pojęciem informacji publicznej przetworzonej należy wiązać postać informacji zagregowanej, syntetycznej lub analitycznej³. Do takiego ujęcia nawiązano w piśmiennictwie, wskazując na rozumienie pojęcia przetwarzanie jako agregowanie, syntetyczne i analityczne uporządkowanie powiązane z intelektualnym zaangażowaniem podmiotu uprawnionego do jej udzielenia i prowadzące do uzyskania jakościowo nowej informacji⁴. Powołując się natomiast na wykładnię systemową, zwrócono uwagę na to, że nie jest przetwarzaniem informacji dokonywanie w niej drobnych zmian, czy też pomijanie jej fragmentów w związku z obowiązkiem organu odmowy udzielenia informacji ze względu na ochronę danych osobowych, tajemnice ustawowo chronione, prawo do prywatności itp.⁵

Znaczenie pojęcia „informacja publiczna przetworzona” niemającego swojej ustawowej definicji było wielokrotnie ustalane w orzecznictwie sądów

² Ustawodawcy zarzucano błąd *ignotus per ignotus*, ze względu na fakt, że jedno pojęcie niedookreślone zostało zdefiniowane przez inne pojęcia niedookreślone. Jest to bardzo słaby punkt ustawy. Skoro bowiem każdemu przysługuje dostęp do informacji publicznej, brak precyzyjnego określenia, do jakich informacji ten dostęp jest gwarantowany, powoduje powszechną, szeroką interpretację tego pojęcia, a często jego nadinterpretację i w konsekwencji nadużywanie prawa do informacji publicznej. A. Knopkiewicz, *O nadużyciu prawa do informacji publicznej*, PiP 2004, nr 10, s. 69–79; A. Korzeniowska-Polak, *Zasada jawności wewnętrznej postępowania administracyjnego* [w:] *Prawna działalność instytucji społeczeństwa obywatelskiego*, red. J. Blicharz, J. Boć, Wrocław 2009, s. 545–569; A. Korzeniowska-Polak, *Granice uprawnień członków komisji rewizyjnych* [w:] *10 lat reformy ustrojowej administracji publicznej*, red. J. Parchomiuk, B. Uliasz, E. Kruk, Warszawa 2009, s. 241–253.

³ R. Stefanicki, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Wybrane zagadnienia w świetle orzecznictwa sądowego*, PiP 2004, nr 2, s. 97.

⁴ E. Jarzęcka-Siwik, *Ograniczenie dostępu do informacji przetworzonej*, „Przegląd Sądowy” 2004, nr 7–8, s. 153–154.

⁵ M. Jaśkowska, *Dostęp do informacji przetworzonej* [w:] *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980–2005*, red. J. Góral, R. Hauser, J. Trzciniński, Warszawa 2005, s. 229. W tym samym jednak artykule autorka wskazuje jako przykład informacji przetworzonej zbiór wokand z jednego miesiąca z jednego wydziału WSA w Warszawie. Prezes WSA w Warszawie, a następnie Prezes NSA, jako organ odwoławczy uznali tę informację za informację przetworzoną m.in. ze względu na konieczność usunięcia z nich danych osobowych. *Ibidem*, s. 232.

administracyjnych i piśmiennictwie. Nie jest celem niniejszego opracowania powtarzanie znanych osobom zajmującym się problematyką dostępu do informacji orzeczeń⁶, czy poglądów wyrażonych w piśmiennictwie⁷. Uznaję jednak za zasadne ustosunkowanie się do poglądów zawierających krytykę wprowadzenia do polskiej regulacji dostępu do informacji publicznej odmienności dotyczących informacji przetworzonej. Celem tego uregulowania była konieczność ochrony dobra publicznego przed nadużywaniem konstytucyjnego prawa dla zaspokajania interesów prywatnych. W piśmiennictwie ocenia się rozwiązanie zawarte w art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. jako niesatysfakcjonujące z punktu widzenia realizacji funkcji, jaką ma spełniać prawo do informacji. „Na nic się nie zda cała regulacja tego prawa, jeśli w praktyce podmioty zobowiązane będą nadużywać nieostrych sformułowań dla reglamentacji informacji”⁸. Można się zgodzić z negatywną oceną sposobu, w jaki został uregulowany, a raczej jedynie zarysowany, dostęp do informacji publicznej przetworzonej. Jednakże co do zasady zgadzam się z ustawodawcą, że dostęp do tego rodzaju informacji publicznej powinien być ograniczony. Prawo powszechnego dostępu do informacji o działalności organów władzy publicznej stanie się prawem blankietowym, prawem do informacji o braku działalności, jeśli organy te nie będą mogły faktycznie działać, wykonywać swych ustawowych zadań, gdy ich działalność ograniczy się do przygotowywania informacji przetworzonych. Wydaje się zasadne ograniczenie dostępu do takiej informacji publicznej, której udostępnienie mogłoby nastąpić dopiero po procesie zbierania, dokonywania stosownych analiz, obliczeń, zestawień statystycznych, ekspertyz połączonych z koniecznością zainwestowania znacznego nakładu sił i środków osobowych oraz finansowych. W działalności informacyjnej samego Naczelnego Sądu Administracyjnego, która realizowana jest w imieniu Prezesa NSA

⁶ Np. wyrok NSA z 17.10.2006 r., sygn. akt I OSK 1347/05, LEX nr 281369; wyrok WSA w Krakowie 30.1.2009 r., sygn. akt II SA/Kr 1258/08, LEX nr 478697; wyrok WSA w Warszawie z 22.08.2007 r., sygn. akt II SA/Wa 1048/07, LEX nr 368241; wyrok WSA w Warszawie z 27.06.2007 r., sygn. akt II SA/Wa 112/07, LEX nr 340009.

⁷ M. Jaśkowska, op.cit., s. 225–232; E. Jarzęcka-Siwik, op.cit., s. 152–157; D. Fleszer, *Zasady dostępu do informacji przetworzonej*, ST 2011, nr 1–2, s. 91–94; M. Jabłoński, *Informacja prosta a informacja przetworzona – kontrowersje wokół przedmiotu i procedury udostępnienia na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej* [w:] *Dostęp do informacji publicznej w Polsce i w Europie – wybrane zagadnienia prawne*, red. E. Pierzchała, M. Woźniak, Opole 2010, s. 38–41.

⁸ E. Jarzęcka-Siwik, op.cit., s. 155. Dyskusje dotyczące tego zagadnienia, jakie trwały na etapie prac legislacyjnych, przedstawia T. Aleksandrowicz, *Komentarz do ustawy o dostępie do informacji publicznej*, Warszawa 2002, s. 86.

przez Wydział Informacji Sądowej zauważalne jest nawet pomijanie kwalifikatora „znaczne” dla określenia nakładu sił i środków niezbędnych dla wytworzenia informacji przetworzonej. Słusznie podnosi się, że poniesienie takich środków jest często trudne do pogodzenia z bieżącymi działaniami konkretnych organów czy sądów, a realizacja wniosków o udostępnienie takich informacji przetworzonych odbywałaby się kosztem innej działalności tych podmiotów⁹.

3. W niniejszym opracowaniu poddam analizie pomijany w literaturze aspekt proceduralny realizacji prawa dostępu do informacji publicznej przetworzonej. Poruszane poniżej zagadnienia procesowe wiążą się z udostępnianiem tejże informacji w trybie wnioskowym. Informacja taka może być udostępniona nie każdemu podmiotowi bez wykazywania interesu prawnego lub faktycznego (art. 2 ust. 2 u.d.i.p.) lecz tylko podmiotowi, któremu udostępnienie takiej informacji jest szczególnie istotne dla interesu publicznego, podmiotowi, który ma możliwość realnego wpływu na funkcjonowanie określonych instytucji państwa w szerokim tego słowa znaczeniu¹⁰. Sformułowanie zawarte w art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. zmusza do poszukiwania odpowiedzi na pytanie, jaki podmiot i na jakim etapie ma wykazać zaistnienie w danym przypadku tej szczególnej istotności dla interesu publicznego. W piśmiennictwie odnaleźć można stwierdzenia, że jeżeli wnioskodawca wie, że uwzględnienie jego wniosku wymaga przygotowania informacji przetworzonej, powinien on już we wniosku uzasadnić „szczególną istotność dla interesu publicznego”¹¹. Zwrócić jednak należy uwagę, że w żadnym przepisie prawa takiego obowiązku wobec wnioskodawcy nie sformułowano. Rozważenia zatem wymaga, co podmiot, do którego wniosek bez takiego uzasadnienia wpłynął, powinien uczynić? Uważam za niezasadne twierdzenie, że „w tym przypadku osoba zajmująca się jego badaniem samodzielnie powinna sprawdzić możliwe przesłanki przemawiające za istnieniem szczególnej istotności dla inte-

⁹ Decyzja Prezesa NSA z 21.7.2005 r. nr V Inf/S 0412/7/05.

¹⁰ Patrz: wyrok WSA w Warszawie z 15.3.2005 r., sygn. akt II SA/Wa 2225/04, LEX nr 189180 i wyrok WSA w Krakowie z 9.6.2004 r., sygn. akt II SA/Kr 253/04, ONSAiWSA 2005, nr 5, poz. 107.

¹¹ H. Izdebski, *Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej. Komentarz* [w:] *Dostęp do informacji publicznej. Wdrażanie ustawy*, red. H. Izdebski, Warszawa 2001, s. 31 i 33; P. Sitniewski, *Dostęp do informacji publicznej w jednostkach samorządu terytorialnego*, Białystok 2005, s. 123; tenże, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Wrocław 2011, s. 59; M. Jabłoński, K. Wygoda, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Wrocław 2002, s. 131.

resu publicznego¹². Byłoby to stawianie podmiotowi zobowiązanemu do udostępnienia informacji publicznej niewykonalnego bądź obciążonego, co do zasady, dużym błędem zadania odgadywania intencji, zamiarów wnioskodawcy. Słuszna jest interpretacja dokonana przez WSA w Warszawie, który w swoich wyrokach¹³ stwierdził m.in.: „Wnioskodawca występujący o udostępnienie informacji publicznej na etapie składania wniosku nie musi wiedzieć, że żądana przez niego informacja ma charakter informacji publicznej przetworzonej, a zatem w momencie formułowania i kierowania wniosku nie musi wskazywać powodów, dla których spełnienie jego żądania będzie szczególnie istotne dla interesu publicznego. To podmioty zobowiązane do udostępnienia informacji publicznej muszą wykazać, że objęte wnioskiem żądanie dotyczy informacji publicznej o charakterze przetworzonym i mogą odmówić jej udostępnienia tylko wtedy, gdy wnioskodawca nie wykaże istnienia interesu publicznego”. Zbieżne z tym stanowiskiem poglądy wyrażone zostały także w piśmiennictwie¹⁴.

Ponieważ jednak od takiego wykazania ustawodawca uzależnił udostępnienie informacji przetworzonej, organ zobowiązany do jej udzielenia powinien wezwać wnioskodawcę do przedstawienia argumentów, uzasadnienia, dłaczego w jego ocenie udostępnienie tej informacji właśnie jemu jest szczególnie istotne dla interesu publicznego. W wyroku z 22.8.2007 r. WSA w Warszawie stwierdził: „Gdy wnioskodawca, ustosunkowując się do wezwania, o którym mowa w art. 14 ust. 2 ustawy z 6.9.2001 r. o dostępie do informacji publicznej, nie wykaże istnienia interesu publicznego, wtedy organ powinien wydać decyzję odmawiającą udzielenia żądanej informacji”¹⁵. Pogląd ten powtórzono w piśmiennictwie¹⁶.

Stanowiska te zdają się jednak abstrahować od obowiązujących przepisów prawa. Wezwanie wnioskodawcy do wykazania zaistnienia przesłanki szczególnej istotności dla interesu publicznego nie może być dokonane na podstawie art. 14 ust. 2 u.d.i.p. Przepis ten, choć wskazywany jako właściwa podstawa prawna dla takiego wezwania, nie ma zastosowania w tym przy-

¹² D. Fleszer, op.cit., s. 99.

¹³ Wyroki WSA w Warszawie z 22.2.2006 r., sygn. akt II SA/Wa 1721/05, „Prokuratura i Prawo” wkładka 2006, nr 5, s. 53; z 22.8.2007 r., sygn. akt II SA/Wa 1048/07, LEX nr 368241; z 22.2.2006 r., sygn. akt II SA/Wa 1720/05, ONSAiWSA 2007, nr 6, poz. 139.

¹⁴ M. Jaśkowska, op.cit., s. 232–233; A. Piskorz-Ryń, *Glosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 22 lutego 2006 r. (II SA/Wa 1721/05)*, ST 2007, nr 3, s. 77.

¹⁵ Wyrok WSA w Warszawie z 22.8.2007 r. II SA/Wa 1048/07, LEX nr 368241.

¹⁶ A. Piskorz-Ryń, *Glosa...*, s. 77.

padku. Ustawodawca w art. 14 ust. 2 u.d.i.p. wyraźnie i jednoznacznie wskazał, w jakich sytuacjach może on mieć zastosowanie, jakie czynności prawne może na podstawie tego przepisu podjąć podmiot zobowiązany do udzielenia informacji publicznej i jakie wynikają z nich skutki prawne: „Jeżeli informacja publiczna nie może być udostępniona w sposób lub w formie określonych we wniosku, podmiot obowiązany do udostępnienia powiadamia pisemnie wnioskodawcę o przyczynach braku możliwości udostępnienia informacji zgodnie z wnioskiem i wskazuje, w jaki sposób lub w jakiej formie informacja może być udostępniona niezwłocznie. W takim przypadku, jeżeli w terminie 14 dni od powiadomienia wnioskodawca nie złoży wniosku o udostępnienie informacji w sposób lub w formie wskazanych w powiadomieniu, postępowanie o udostępnienie informacji umarza się”.

Całe uregulowanie zawarte w art. 14 u.d.i.p. dotyczy sposobu i formy udostępnienia informacji publicznej. W literaturze można odnaleźć różne interpretacje pojęcia „formy udostępniania informacji publicznej”. Niektórzy autorzy za podstawowe źródło określające formy udostępniania informacji o sprawach publicznych uznają art. 61 ust. 2 Konstytucji. Prawodawca wymienił w tym przepisie dostęp do dokumentów, wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu. Uznając, że nie jest to katalog zamknięty i dopiero ustawa z 6.9.2001 r. doprecyzowuje formy dostępu do informacji publicznej, wymienia się te, wynikające z art. 7 u.d.i.p.: ogłoszenia w BIP-ie, udostępnianie informacji na wniosek, wyłożenia lub wywieszenia w miejscach ogólnie dostępnych, zainstalowania w miejscach ogólnie dostępnych urzędzeń umożliwiających zapoznanie się z tą informacją, wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów oraz dostęp osób trzecich do akt postępowania administracyjnego¹⁷. Jednak zdaniem innych autorów są to sposoby a nie formy udostępniania informacji publicznej. Forma odnosi się do zapisu danych „oraz ich przekształcenia lub przetworzenia”¹⁸. Pod pojęciem formy udostępnienia informacji publicznej należy zatem rozumieć skserowanie, zeskanowanie, przerzucenie nagrania na nośnik danych, dokonanie kopii wielkoformatowej, przesłanie pliku z danymi drogą elektroniczną. Natomiast sposób udostępnienia informacji publicznej to określenie, czy informacja ma zostać wysłana

¹⁷ P. Sitniewski, *Dostęp...*, s. 89.

¹⁸ G. Sibiga, *Prawne formy działania podmiotów udostępniających informację publiczną na żądanie indywidualne*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2007, nr 3, s. 12-13 i 25.

listownie, przekazana środkami komunikacji elektronicznej czy też będzie do odbioru w siedzibie podmiotu zobowiązanego¹⁹. Nierozstrzygnięty spór pojęciowy prowadzi do wniosku, że pojęcia „sposób” i „forma” są ze sobą związane. Istotne jest natomiast, by odróżnić „przetworzenie informacji” od „przekształcenia informacji”, które jest skutkiem działania jedynie o charakterze technicznym²⁰. Konkludując, stwierdzić należy, że informacja przetworzona nie jest ani sposobem ani formą udostępnienia informacji publicznej.

Na mocy art. 14 ust. 2 u.d.i.p. podmiot obowiązany do udostępnienia informacji publicznej powiadamia a nie wzywa. Powiadamia o przyczynach (ze względu na treść ust. 1 art. 14 u.d.i.p. należy wnioskować, że technicznych²¹) braku możliwości udostępnienia informacji zgodnie z wnioskiem i jednocześnie wskazuje, w jaki sposób lub w jakiej formie informacja może być udostępniona. Ustawowy zwrot „środki techniczne nie umożliwiają udostępnienia” oznacza, że środki używane przez zobowiązanego nie zapewniają realizacji wniosku lub nawet to, że zobowiązany nie posiada niezbędnego sprzętu czy oprogramowania. Nieposiadanie przez organ zobowiązany do udostępnienia informacji odpowiednich środków technicznych, czyli sprzętu (oprogramowania) nie może być utożsamiane z nieposiadaniem informacji, którą dopiero trzeba przetworzyć. Ustawodawca wyraźnie określił, jakie elementy powinno zawierać to powiadomienie. Są nimi: informacja o przyczynach braku możliwości udostępnienia informacji zgodnie z wnioskiem; wskazanie, w jaki sposób lub w jakiej formie informacja może być udostępniona niezwłocznie oraz pouczenie, że jeżeli w terminie 14 dni od powiadomienia wnioskodawca nie złoży wniosku o udostępnienie informacji w sposób lub w formie wskazanych w powiadomieniu, postępowanie o udostępnienie informacji umarza się.

Nie można wbrew treści art. 14 u.d.i.p. na jego podstawie wzywać wnioskodawcę do wykazania, że udostępnienie informacji o charakterze przetworzonym właśnie jemu będzie szczególnie istotne dla interesu publicznego. Powiadomienie nie jest i nie może być uznane za tożsame z wezwaniem. Ustawodawca wprost wskazał jedynie następujące prawne formy działania podmiotów zobowiązanych do udostępnienia informacji publicznych: zawiadomienia, powiadomienia, udostępnienie informacji publicznej, decyzje administracyjne o odmowie udostępnienia informacji publicznej bądź o umorzeniu postępowania w sprawie udostępnienia takiej informacji²².

¹⁹ M. Jabłoński, K. Wygoda, op.cit., s. 228.

²⁰ H. Izdebski, op.cit., s. 31.

²¹ Patrz też G. Sibiga, *Prawne...*, s. 25; wyrok WSA w Kielcach z 4.6.2008 r., sygn. akt II SAB/Ke 23/08, niepubl.; wyrok WSA w Gliwicach z 2.10.2009 r., sygn. akt IV SAB/GL 57/09, niepubl.

²² G. Sibiga, *Prawne...*, s. 14.

Wezwania są czynnościami procesowymi organu administrującego o charakterze technicznym, wywołującymi skutki prawne poprzez fakty²³. Czynności te stanowią prawną formę działania administracji zaliczaną do czynności materialno-technicznych, które jako władcze, jednostronne i wywołujące skutki prawne, muszą mieć podstawę prawną albo w przepisach aktów normatywnych powszechnie obowiązujących albo w treści aktu administracyjnego np. postanowienia wydanego w toku postępowania na podstawie przepisów k.p.a.²⁴ Są to czynności pomocnicze dla postępowania²⁵, jednakże bez skutecznego ich przeprowadzenia nie będzie możliwe podejmowanie czynności zasadniczych dla załatwienia sprawy. Przedmiotem wezwania jest obowiązek określonego zachowania przez wezwanego, polegającego na udziale w podejmowanych czynnościach, złożeniu wyjaśnień lub złożeniu zeznań (tylko te ostatnie składane są pod rygorem odpowiedzialności karnej określonej w art. 233 k.k.). Należy ponadto zwrócić uwagę, że powiadomienie (na gruncie k.p.a. zawiadomienie), w odróżnieniu od wezwania, nie jest zagrożone zastosowaniem sankcji w postaci grzywny lub zastosowaniem środków przymusu. Tymczasem wezwania ustawodawca opatrzył rygorami różnego rodzaju (art. 88 k.p.a.). Jak wynika z art. 14 ust. 2 u.d.i.p., prawodawca oczekuje, że wskutek powiadomienia skierowanego do wnioskodawcy na mocy tego przepisu, złoży on wniosek o udostępnienie informacji w sposób lub w formie wskazanych w powiadomieniu, a nie wykaże istnienie szczególnej istotności dla interesu publicznego w udostępnieniu mu informacji wymagającej agregowania, syntetycznego i analitycznego uporządkowania powiązanego z intelektualnym zaangażowaniem podmiotu uprawnionego do jej udzielenia. I jak wynika z art. 14 ust. 2 u.d.i.p., niespełnienie tych oczekiwań – niezłożenie wniosku o udostępnienie informacji w sposób lub w formie wskazanych w powiadomieniu, skutkuje wydaniem decyzji o umorzeniu postępowania a nie decyzji o odmowie udostępnienia informacji. Podkreślił to jeszcze raz ustawodawca w art. 16 ust. 1 u.d.i.p.: „umorzenie postępowania o udostępnienie informacji w przypadku określonym w art. 14 ust. 2 przez organ władzy publicznej następuje w drodze decyzji”. Co do tego zaś, że w przypadku niewykazania przesłanki warunkującej udostępnienie informacji przetworzonej wydaje się decyzję o odmowie jej udostępnienia a nie decyzję o umorzeniu

²³ B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądownictwo administracyjne*, Warszawa 20011, wyd. 9, s. 184.

²⁴ J. Borkowski [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego, Komentarz*, Warszawa 2012, wyd. 12, s. 267.

²⁵ W. Dawidowicz, *Zarys procesu administracyjnego*, Warszawa 1989, s. 98.

postępowania w sprawie udostępnienia informacji publicznej, i orzecznictwo i piśmiennictwo wydają się być zgodne²⁶. Wylania się zatem z tych rozważań wnioszek, że odmowa udostępnienia informacji publicznej przetworzonej, jest dorozumianą sankcją niewykazania zaistnienia przesłanki określonej w art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. Odmowa ta na mocy art. 16 ust. 1 u.d.i.p. następuje w drodze decyzji administracyjnej.

4. Za prawidłową podstawę prawną wezwania wnioskodawcy do wykazania, że udostępnienie właśnie jemu informacji uznanej przez podmiot zobowiązany za informację przetworzoną jest szczególnie istotne dla interesu publicznego nie może także być uznany art. 64 § 2 k.p.a.

Po pierwsze przepisy kodeksu mają zastosowanie do decyzji wydanych na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej a nie do wniosków składanych w celu uzyskania informacji, czyli w celu dokonania czynności materialno-technicznej. Postępowanie o udostępnienie informacji publicznej nie jest postępowaniem wskazanym w art. 1 i 2 k.p.a., w których określono zakres obowiązywania ustawy z 14.6.1960 r. Przepisy kodeksu można stosować w postępowaniu o udostępnienie informacji o sprawach publicznych tylko wtedy, gdy tak stanowi ustawa o dostępie do informacji publicznej. Zgodnie zaś z art. 16 u.d.i.p. „przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego stosuje się jedynie od momentu wydania decyzji o odmowie udostępnienia informacji bądź umorzenia postępowania o jej udostępnienie, a nie od chwili wpłynięcia wniosku”²⁷. Zastrzec jednak należy, że m.in. w dwóch wyrokach z 16.12.2009 r. NSA stwierdził, że skoro w art. 16 ust. 2 u.d.i.p. ustawodawca zastrzegł, że do decyzji odmownych stosuje się przepisy kodeksu postępo-

²⁶ H. Izdebski, op.cit., s. 31; M. Jaśkowska, op.cit., s. 233; G. Sibiga, *Prawne...*, s. 29; E. Jarzęcka-Siwik, op.cit., s. 157; P. Szustakiewicz, *Jawność umów w zamówieniach publicznych*, „Zamówienia Publiczne Doradca” 2008, nr 3, s. 4; J. Drachal, *Prawo do informacji publicznej w świetle wykładni funkcjonalnej* [w:] *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980–2005*, red J. Góral, R. Hauser, J. Trzciński, Warszawa 2005, s. 150, s. 153, 154; A. Piskorz-Ryń, *Glosa...*, s. 72–78; wyrok WSA we Wrocławiu z 19.12.2005 r., sygn. akt IV SAB/Wr 47/05, niepubl.; wyrok WSA w Warszawie z 22.2.2006 r., sygn. akt II SA/Wa 1721/05, „Prokuratura i Prawo” 2006, nr 5, s. 53; wyrok WSA w Warszawie z 22.2.2006 r., sygn. akt II SA/Wa 1720/05, ONSAiWSA 2007, nr 6, poz. 139; wyrok WSA w Warszawie z 22.8.2007 r., sygn. akt II SA/Wa 1048/07, LEX nr 368241; wyrok WSA w Warszawie z 20.6.2005 r., sygn. akt II SA/Wa 795/05, niepubl.; decyzje Prezesa NSA z 2004 r., nr V Inf/S 0412/1/04-0412/5/04 i z 2005 r. nr V Inf/S 0412/5/04-0412/6/05; decyzja Prezesa NSA z 21.7.2005 r. nr V Inf/S 0412/7/05.

²⁷ Patrz np. wyrok WSA w Gdańsku z 29.4.2009 r., sygn. akt II SA/Gd76/09, niepubl. oraz A. Knopkiewicz, *Tryby udostępniania informacji publicznej*, RPEiS 2004, nr 4, s. 97.

wania administracyjnego, to oznacza, iż „Kodeks ten ma zastosowanie do całego procesu wydawania decyzji, a więc także do kwestii usuwania braków formalnych wniosku o dostęp do informacji publicznej, o ile zobowiązany organ zmierza do wydania takiej decyzji”²⁸. Konieczność stosowania art. 63 § 3a i art. 64 § 2 k.p.a. w odniesieniu do wniosku o udostępnienie informacji publicznej wniesionego w formie dokumentu elektronicznego wywiódł również WSA w Gdańsku w wyroku z 21.11.2007 r.²⁹

Po drugie zatem, nawet jeżeli przyjąć, że już na etapie wszczęcia postępowania do wniosków o udzielenie informacji publicznej stosuje się przepisy określające wymogi formalne podań składanych w postępowaniu administracyjnym, to przecież wykazanie szczególnej istotności dla interesu publicznego w uzyskaniu informacji przetworzonej nie może być uznane za wymóg formalny. Takie wykazanie nie należy bowiem do minimalnych elementów podania o udostępnienie informacji publicznej przetworzonej. Jeszcze raz podkreślić należy, że na etapie składania wniosku wnioskodawca nie musi wiedzieć, że żądana przez niego informacja ma charakter informacji publicznej przetworzonej. Oznacza to, że w momencie formułowania i składania wniosku nie musi on wskazywać powodów, dla których spełnienie jego żądania będzie szczególnie istotne dla interesu publicznego. W literaturze wyróżnia się ze względu na podstawę prawną, w której wymagania formalne są określone, ich dwie kategorie: podstawowe i dodatkowe. Pierwsze z nich, to takie wymagania, które musi spełniać każde podanie (wymagania powszechne) ze względu na charakter przepisów kodeksu postępowania administracyjnego. Dodatkowe wymagania są określane przepisami szczególnymi, wyłącznie przepisami prawa powszechnie obowiązującego. Konieczność ich spełnienia nie ma charakteru ogólnego, lecz ograniczony. Mogą one formułować zarówno dodatkowe wymagania co do treści podania (w tym np. konieczność uzasadnienia), jak i wymagania dołączenia do podania określonych dokumentów, czy uiszczenia opłaty skarbowej³⁰. W art. 63 § 2 i § 3 oraz § 3a k.p.a. ustawodawca wyznaczył cztery wymagania podstawowe: wskazanie osoby, od której pochodzi podanie, adres tej osoby, żądanie oraz podpis (w tym podpis elektroniczny). W oparciu o art. 10 ust. 2 u.d.i.p. można stwierdzić, że w ustawie o dostępie do informacji publicznej zdecydowanie ograniczono a nie rozszerzono w stosunku do k.p.a. wymogi formalne podań o udo-

²⁸ Wyroki NSA z 16.12.2009 r., sygn. akt I OSK 1002/09 i 1003/09.

²⁹ Wyrok WSA w Gdańsku z 21.11.2007 r., sygn. akt II SAB/Gd 25/07, LEX nr 338685.

³⁰ G. Łaszczycza [w:] G. Łaszczycza, Cz. Martysz, A. Matan, *Postępowanie administracyjne ogólne*, Warszawa 2003, s. 489; W. Dawidowicz, *Postępowanie administracyjne, Zarys wykładu*, Warszawa 1983, s. 144.

stepnienie informacji publicznej. W całej ustawie z 6.9.2001 r. nie ma innego przepisu regulującego kwestie wniosku o udostępnienie informacji publicznej, dlatego też do wniosku o udostępnienie informacji publicznej przetworzonej także odnosi się ten przepis – art. 10 ust. 2 – nie tylko nie określający minimum elementów formalnych podań wnoszonych w sprawach udostępnienia informacji publicznej, ale wręcz wskazujący, że informacja publiczna, która może być niezwłocznie udostępniona jest udostępniana w formie ustnej lub pisemnej bez pisemnego wniosku. Bezsprzecznie udostępnienie informacji, która wymaga przeprowadzenia odpowiednich analiz, zestawień, wyciągów, usuwania danych chronionych prawem³¹ nie może nastąpić niezwłocznie. Zasadne jest więc twierdzenie, że w przypadku informacji publicznej przetworzonej podmiot żądający jej udostępnienia powinien złożyć wniosek na piśmie. Żądanie, które jest obligatoryjnym elementem każdego podania, jest tożsame z wyznaczeniem przedmiotu postępowania administracyjnego w ogóle lub rodzaju i charakteru dalszych czynności organu administracji publicznej. Określenie żądania i wszelkie związane z tym następstwa na gruncie k.p.a. należą zawsze do wnoszącego podanie³². Organ administracji publicznej nie jest władny do zmiany kwalifikacji prawnej żądania strony³³. Jak już było podkreślane, na etapie składania wniosku podmiot chcący uzyskać informację o sprawach publicznych nie musi wiedzieć, że żądana przez niego informacja ma charakter informacji publicznej przetworzonej. Żaden przepis prawa nie zobowiązuje go do takiego nazwania informacji, której udostępnienia żąda, a tym bardziej do wykazania szczególnie związku pomiędzy uzyskaniem przez ten podmiot żądanej informacji a interesem publicznym. Tymczasem na podstawie art. 64 § 2 k.p.a. organ administracji publicznej może działać tylko wówczas, gdy organ wzywa do usunięcia braków formalnych tj. uzupełnienia o elementy wymienione w ściśle określonych przepisach. Nie może być to podstawa prawna działań organu zmierzających do merytorycznej oceny złożonego wniosku czy jego załączników³⁴.

5. Żaden przepis prawa nie określa sposobu postępowania organu zobowiązanego do udostępniania informacji w przypadku żądania udostępnienia informacji, która w ocenie organu jest informacją przetworzoną. Jedynym

³¹ Wyrok NSA z 17.10. 2006 r., sygn. akt I OSK 1347/05, LEX nr 281369.

³² Patrz wyrok NSA z 11.6.1990 r., sygn. akt I SA 367/90, ONSA 1990, nr 2-3, poz. 47; wyrok NSA z 17.9.1992 r., sygn. akt III SA 949/92.

³³ B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania...*, s. 308.

³⁴ Wyrok NSA z 23.1.1996 r., sygn. akt II SA 1473/94, OSP 1997, nr 7-8, poz. 136; wyrok NSA z 30.9.1999 r., sygn. akt I SAB 89/99, niepubl.

przepisem, który tylko wymienia taką kwalifikowaną postać informacji o sprawach publicznych jest art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p.. Podkreślić jednak należy, że zgodnie z zasadą praworządności, która stanowi zasadę naczelną wspólną dla całego systemu prawa w art. 2 Konstytucji RP z 2.4.1997 r., każde działanie organu Państwa musi mieć swoją podstawę w przepisach prawa powszechnie obowiązującego. Konieczność przestrzegania tej zasady wielokrotnie podkreślano w orzecznictwie sądów administracyjnych³⁵. W mojej ocenie ze względu na szczególny charakter postępowania w sprawie dostępu do informacji przetworzonej podstawą prawną dla wezwania skierowanego do wnioskodawcy, aby ten wykazał, że spełniona została przesłanka udzielenia właśnie jemu tejże informacji kwalifikowanej, jest ten jeden jedyny przepis ustawy z 6.9.2001 r., który w tak minimalnym stopniu dostęp do tej informacji reguluje. Co prawda w literaturze przedmiotu zastrzegano, że to nie wnioskodawca, lecz podmiot zobowiązany powinien wykazać istnienie tej szczególnej istotności dla interesu publicznego³⁶. Decyzja odmawiająca udostępnienia informacji przetworzonej nie powinna zapadać niejako automatycznie. Powołując się na konieczność stosowania art. 77 § 1 k.p.a., wskazano obowiązek organu „prowadzącego postępowanie w sprawie” zbadania z urzędu, „czy w danej sprawie występuje interes publiczny uzasadniający udzielenie zainteresowanemu podmiotowi przetworzonej informacji publicznej. Może on zwracać się ze stosownym pytaniem do wnioskodawcy, brak odpowiedzi nie zwalnia go jednak z obowiązku dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego”³⁷. Jednak i w orzecznictwie i w piśmiennictwie odnaleźć można pogląd przeciwny, do którego się przychyliam. „Wnosząc o informację publiczną przetworzoną osoba może legitymować się różnymi interesami – związanymi z różnymi wykonywanymi przez nią funkcjami. Organ nie ma obowiązku domniemywać, jaki interes legł u podstaw żądania. To strona – na wezwanie organu – winna ten interes wykazać”³⁸. Wezwanie wnioskodawcy do spełnienia tego obowiązku powinno więc wskazywać jako podstawę prawną art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. Uważam, że właśnie ten przepis nie tylko pozwala, ale wręcz nakazuje takie-

³⁵ Wyrok NSA 7.11.1982 r., sygn. akt II SA 1474/82, ONSA 1982 nr 2, poz. 107; wyrok NSA z 27.10.1987 r., sygn. akt IV SA 292/87, GAP 1988, nr 11, s. 44.

³⁶ A. Piskorz-Ryń, *Dostęp do informacji publicznej – zasady konstrukcyjne ustawy*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2002, nr 4, s. 183.

³⁷ M. Jaśkowska, op.cit., s. 233 i powołana tam m.in. decyzja Prezesa NSA z 21 VII 2005 r. nr V Inf/S 0412/7/05.

³⁸ Wyrok WSA w Gdańsku z 30.7.2008 r., sygn. akt II SA/Gd 208/08 niepubl.; P. Sitniewski, *Ustawa...*, s. 66.

go uzasadnienia wniosku od wnioskodawcy zażądać. Wyłącznie na podstawie tego przepisu podmiot zobowiązany do udostępnienia informacji może wezwać wnioskodawcę, by ten wykazał, że uzyskanie przez niego żądanych informacji mogłoby mieć znaczenie z punktu widzenia funkcjonowania państwa³⁹ oraz innych ciał publicznych jako pewnej całości, szczególnie z funkcjonowaniem podstawowej struktury państwa, że może on realnie wpływać na funkcjonowanie określonych instytucji państwa w szerokim tego słowa znaczeniu⁴⁰.

Na tym etapie sporna jest możliwość stosowania przepisów kodeksu postępowania administracyjnego, w tym art. 9 wyrażającego zasadę ogólną postępowania administracyjnego, poprzez którą ustawodawca nakłada na organy administracji publicznej obowiązek informowania stron o wszelkich okolicznościach faktycznych i prawnych mogących mieć wpływ na ich prawa bądź obowiązki. Organy administrujące są wręcz zobowiązane do czuwania nad tym, aby strony i inni uczestnicy postępowania nie ponieśli szkody z powodu niezajomości prawa. Mimo wątpliwości wynikających z niejednoznacznych przepisów co do możliwości stosowania przepisów k.p.a. w tym zasad ogólnych w odniesieniu do wniosku o udostępnienie informacji publicznej, to pamiętać należy o powszechnie przyjętej w prawie administracyjnym regule ochrony jednostki przez negatywnymi skutkami niezajomości prawa. W wezwaniu powinno zatem zawarte być wyjaśnienie, dlaczego podmiot zobowiązany uznał daną informację publiczną za jej postać kwalifikowaną, z czego wywodzi, że jest to informacja przetworzona. Następnie powinien wskazać termin, w jakim wnioskodawca może spełnić żądanie oraz wskazać, że niewykazanie zaistnienia ustawowej przesłanki skutkować będzie wydaniem decyzji odmawiającej udostępnienia informacji przetworzonej. Z powodu milczenia ustawodawcy, to organ rozpatrujący wniosek określa termin na przedstawienie przez wnioskodawcę odpowiedniej argumentacji, uwzględniając jednak brzmienie art. 13 u.d.i.p., zgodnie z którym udostępnienie informacji powinno nastąpić najpóźniej w ciągu 14 dni od dnia złożenia wniosku z możliwością przedłużenia tego okresu do 2 miesięcy. Termin wskazany w omawianym wezwaniu nie jest terminem zawitym, bowiem ustawodawca nie określił ani samego terminu, który może być wyznaczony wnioskodawcy na wykazanie szczególnej istotności dla interesu publicznego uzasadniającej udo-

³⁹ Np. w konsekwencji usprawniałoby działanie jego organów. Patrz wyrok WSA w Warszawie z 22.2.2006, sygn. akt II SA/Wa 1721/05, „Prokuratura i Prawo” wkładka 2006, nr 5, s. 53.

⁴⁰ Wyrok WSA w Warszawie z 15.3.2005 r., sygn. akt II SA/Wa 2225/04, Lex nr 189180.

stępnienie informacji przetworzonej, ani sankcji jego niedotrzymania. Dlatego też wykazanie żądanej w wezwaniu okoliczności po upływie wyznaczonego przez organ terminu a przed wydaniem decyzji odmownej będzie prawnie skuteczne.

6. Brak zdefiniowania pojęcia „informacja publiczna przetworzona”, brak uregulowania w ustawie o dostępie do informacji publicznej postępowania w sprawie udzielenia tej informacji, które oparte jest na odmiennych przesłankach niż udostępnienie informacji prostej, niewątpliwie przyczynia się do wielości poglądów wyrażanych i w literaturze i w orzecznictwie, co w konsekwencji prowadzi do znaczących rozbieżności w praktyce organów zobowiązanych do udostępniania informacji publicznej. Całkowicie zatem uzasadnionym zakończeniem niniejszych rozważań będzie sformułowanie postulatu *de lege ferenda* określenia przez ustawodawcę, co należy rozumieć pod pojęciem informacji publicznej przetworzonej i jak należy postępować z wnioskiem o udostępnienie takiej informacji. Działania podmiotów prawa publicznego nie powinny być bowiem domniemywane. W demokratycznym państwie prawnym podstawy wszelkich działań władzy publicznej skierowane do podmiotów zewnętrznych, szczególnie w przypadku nakładania na te podmioty obowiązków (również poprzez wezwania) czy odmowy realizacji ich praw (decyzje negatywne dla wnioskodawcy) powinny mieć jednoznaczną, a nie dorozumianą podstawę prawną.

Proceeding on a request for processed information held by public authorities

The notion of ‘processed information’ has been used merely on a single occasion by the Polish legislator, and in only one provision of the Act on the access to information held by public authorities. Art. 3 section 1 of the Act states that access to information held by public authorities may be granted only in so far as it is of particular significance for the public interest. The legislator did not, however, mention the notion in any other provision, neither did they specify its definition nor indicate the entity in charge of proving the relationship between obtaining information by an applicant and its qualified significance for the public interest. The legislator also omitted to indicate the entity in charge of assessment whether making information available to the applicant actually is of particular significance for the public interest, and to determine legal consequences which should result from a failure to prove the same. Lack of clear and unambiguous legal basis pertaining to making processed information available has been compensated for by jurisprudence and views established by legal commentators. Some of them have been contested in this feature and analysis have

been made of the procedure related to implementation of the right of access to processed information held by public authorities – a standpoint largely omitted in literature so far. While considering a possibility to apply provisions of the code of administrative procedure to proceeding on a request for information held by public authorities, effort has been made to establish a proper legal basis to require an applicant to prove a premise of particular significance for the public interest, vital elements of such a request have been identified as well as legal forms of conclusion of a proceeding on a request for processed information held by public authorities have been indicated.