

# Agnieszka Piskorz-Ryń

---

## Dostęp do informacji publicznej : zasady konstrukcyjne ustawy

---

Kwartalnik Prawa Publicznego 2/4, 183-225

---

2002

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](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

*Agnieszka Piskorz-Ryń\**

## **DOSTĘP DO INFORMACJI PUBLICZNEJ – ZASADY KONSTRUKCYJNE USTAWY**

### **1. GENEZA PRAWA DO INFORMACJI PUBLICZNEJ – WPROWADZENIE**

Dążenie do jawności życia publicznego jest w naszym systemie prawnym zjawiskiem stosunkowo nowym. W Polsce przed rokiem 1989 władza posiadała monopol informacyjny. Była właścicielem informacji i kierowała jej przepływem. Sama zbierała informacje o obywatelach, sama również decydowała o tym kiedy, i w jaki sposób należy ich informować. W okresie tym informacja była dobrem elitarnym, normą w działaniu administracji była zaś tajemnica i poufność. Na świecie sytuacja ta wyglądała odmiennie. Początków prawa do informacji należy szukać w szwedzkiej ustawie konstytucyjnej o wolności prasy z 1766 r., która zawiera rozdział dotyczący dostępu do dokumentów urzędowych. Kolejnym aktem prawnym była francuska Deklaracja Praw Człowieka i Obywatela z 1789 r. Zapisano w niej, że „*społeczeństwo ma prawo żądać sprawozdania z wykonywania zadań od każdego z pracowników publicznych*”. Naprawdę jednak ruch ku jawności rozpoczął się dopiero w latach 50-tych naszego wieku. Związany był on ze zmianą charakteru stosunków między administracją a obywatelem. Obywatel przestał być przedmiotem procesu rządzenia a stał się równorzędnym partnerem administracji. Reformując w tym czasie administrację publiczną deklarowano chęć stworzenia „transparentnej (przejrzystej) administracji”, „demokracji administracyjnej”, „trzeciej generacji praw człowie-

---

\* Mgr Agnieszka Piskorz-Ryń – doktorantka w Zakładzie Nauki Administracji na Wydziale Prawa i Administracji, Uniwersytet Warszawski

ka”, mówiono również o „administrowaniu w pełnym świetle”. Były to w dużym stopniu hasła propagandowe. Trafnie podsumowuje to Teresa Górzyńska: „*Nawet jeżeli ruch ku jawności był w jakimś stopniu tworzeniem mitu, to 'bajeczka' ta w poważnej mierze zmieniła administrację, politykę i społeczeństwo, ponieważ wyposażyła je w nowe 'rekwizyty', które skłoniły do stosowania innych proporcji między obowiązkiem zachowania tajemnicy a obowiązkiem ujawniania informacji. 'Rekwizytami' tymi stały się ustawy regulujące prawo do informacji, prawo dostępu do dokumentów administracyjnych (urzędowych), stawiając jednocześnie konieczne bariery. Jawność została poddana procesowi jurydyzacji*”<sup>1</sup>. Oprócz Szwecji krajami, które prawo do informacji od podmiotów wykonujących administrację publiczną mają uregulowane w ustawodawstwie zwykłym<sup>2</sup> są: Australia, Austria, Belgia, Bułgaria, Czechy, Dania, Finlandia, Francja, Grecja, Holandia, Irlandia, Kanada, Norwegia, Nowa Zelandia, Portugalia, Stany Zjednoczone, Federacja Rosyjska oraz Włochy. Ustawy posiadają także niemieckie kraje związkowe: Berlin, Brandenburgia oraz Szelzwik-Holsztyn. Od niedawna do tego grona dołączyła również Polska. W innych zaś, wynika ono z przyjętych zobowiązań międzynarodowych.

W Polsce procesy związane z „otwieraniem się” administracji wystąpiły znacznie później<sup>3</sup>. Prawo do informacji w Polsce pojawiło się najpierw jako hasło polityczne i propagandowe. Dyskusja nad jawnością administracji, w tym nad prawem obywatela do informacji, była elementem rozważań nad demokracją i sposobami adekwatnej partycypacji społecznej w życiu publicznym. W literaturze, zarówno o charakterze naukowym, jak i w publicystyce podkreślano zalety jawności w administracji, jak i zalety samego prawa do informacji dla tworzącego się ustroju demokratycznego<sup>4</sup>. Argumenty te w dalszym ciągu są

---

<sup>1</sup> T. Górzyńska, *Kilka słów o prawie do informacji i zasadzie jawności* [w]: *Państwo prawa, administracja, sądownictwo. Praca dedykowana prof. dr hab. Januszowi Łętowskiemu*, pod red. A. Łopatki, A. Wróbla, S. Kiewlicza, Warszawa 1999.

<sup>2</sup> Nie we wszystkich jednak krajach uregulowany został w sposób kompleksowy dostęp do informacji publicznej, część z nich posiada tylko i wyłącznie unormowane zasady dostępu do dokumentów urzędowych.

<sup>3</sup> Nie oznacza to jednak, że problematyka ta nie była przedmiotem dociekań – zob.: J. Łętowski, *Problemy jawności działania administracji państwowej*, „Organizacja Metody Technika” 1985, nr 7; J. Jabłońska-Bonca, M. Zieliński, *Aspekty jawności prawa*, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny” 1988, nr 3; M. Szulczewski, *Jawność a komunikacja społeczna*, „Nowe Drogi” 1988, nr 3; T. Górzyńska, *Zasada jawności w administracji*, „Państwo i Prawo” 1988, nr 6.

<sup>4</sup> P. Fenrych, *Polityka informacyjna gminy*, „Wspólnota” 1991, nr 45–46; B. Kudrycka, *Przeciwdziałanie nieetycznym zachowaniom nieetycznych urzędników samo-*

aktualne. Ich szczegółowa analiza przekracza ramy tego opracowania. Są one jednak na tyle ważne, że nie można mówić o prawie do informacji od podmiotów wykonujących administrację publiczną bez choćby ogólnego ich zarysowania.

Jawność życia publicznego jest swoistym miernikiem poziomu demokracji w danym kraju. Jest tak, ponieważ jedynie dostęp do informacji pozwala na efektywne uczestniczenie w procesach decyzyjnych, zarówno dotyczących spraw ogólnospołecznych, jak i lokalnych. Obywatel dzięki dostępowi do niej przestaje być przedmiotem działań władzy a staje się podmiotem procesu przemian. Jedynie bowiem człowiek posiadający informację może czuć się partnerem administracji, może również wykonywać swoje uprawnienia kontrolne, może w sposób świadomy podejmować decyzje, wyrabiać sobie opinie o działaniu administracji. Z tego względu otwartość administracji jest jednym ze sposobów wzrostu zaufania społecznego, szczególnie na szczeblu lokalnym. Stymuluje również postawy obywatelskie. Jest środkiem, który łagodzi i niweluje niepokoje społeczne. Ma także korzystny wpływ na działanie samej administracji. Stwarza bowiem presję zewnętrzną, a co za tym idzie, wpływa na czystość administrowania, porządkuje je i systematyzuje, zwiększa efektywność, ujawnia zbędną biurokrację. Jest także sposobem ograniczania nieetycznego postępowania urzędników, redukując ryzyko nadużyć. Ponadto „kontrola obywatelska” mobilizuje nadzór i kontrolę zarówno wewnętrzną, jak i zewnętrzną. Powoduje także większą jej efektywność i skuteczność.

Prawo obywatela do informacji w polskim porządku prawnym po raz pierwszy zostało zapisane wprost w Konstytucji z 2.4.1997 r.<sup>5</sup> Uregulowanie prawa do informacji w ustawie zasadniczej było spełnieniem postulatów podnoszonych w literaturze prawniczej<sup>6</sup>. Zgodnie z art. 61 obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne (art. 61 ust. 1). Prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania

---

*rządowych w Polsce i w Anglii*, „Samorząd Terytorialny” 1993, nr 1–2; *Polityka informacyjna samorządów terytorialnych*, praca zbiorowa pod. red. J. Regulskiego, Warszawa 1995.

<sup>5</sup> Dz. U. Nr 78, poz. 483.

<sup>6</sup> Por. m. in. T. Górzyńska, *Prawo do informacji a konstytucja*, „Rzeczpospolita” z 18.7.1994 r.; J. Lang, *Zasada jawności działania administracji publicznej w polskim prawie*, „Biuletyn Ekspertyzy i Opinie Prawne” 1994, nr 12, s. 20; J. Lang: *Zasada jawności w prawie administracyjnym*, „Studia Iuridica” 1996, nr XXXII, s. 164.

władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. Prawo do uzyskiwania informacji obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu (art. 61 ust. 2). Ograniczenie prawa, o którym mowa w ust. 1 i 2, może nastąpić wyłącznie ze względu na określoną w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa. Tryb udzielania informacji, o których mowa w ust. 1 i 2 określają ustawy, a w odniesieniu do Sejmu i Senatu ich regulaminy. Poprzez wprowadzenie powyższych unormowań do ustawy zasadniczej prawo do informacji przestało być hasłem politycznym lecz stało się prawem każdego obywatela. Nie oznacza to jednak, że w sposób znaczący wzrosła jego realizacja w praktyce<sup>7</sup>. Przed wszystkim brak było zgodności co do tego, czy przepis ten może być stosowany bezpośrednio<sup>8</sup>.

Regulacja konstytucyjna normująca to zagadnienie była niewystarczająca. Brak ustawy o dostępie do informacji publicznej dalej był dotkliwie odczuwany. Poprawę sytuacji, lecz tylko w niewielkim zakresie, przyniosło wprowadzenie do ustawy o samorządzie gminnym<sup>9</sup>, ustawy o samorządzie powiatowym<sup>10</sup> i ustawy o samorządzie województwa<sup>11</sup> unormowań o jawności działania jednostek samorządu terytorialnego. Zgodnie z nimi działalność organów jednostek samorządu terytorialnego jest jawna. Ograniczenia jawności mogą wynikać wyłącznie z ustaw. Jawność działania organów jednostek samorządu

---

<sup>7</sup> W sposób obrazowy odzwierciedla to sprawa odmowy dostępu do protokołu komisji rewizyjnej gminy Łosice. Por. P. Winczorek, *Prawo obywatela do informacji*, „Rzeczpospolita” z 24.2.2000 r.; W. Sadurski, *Sędziowie kontra prawo do informacji*, „Rzeczpospolita” z 23.3.2000 r.; J. Regulski, *Uwaga – ściśle tajne*, „Rzeczpospolita” z 25–26.3.2000 r.; E. Chojna-Duch, *Budżety to my*, „Rzeczpospolita” z 30.3.2000 r.; A. Piskorz-Ryń, *Ściśle jawne*, „Rzeczpospolita” z 3.4.2000 r.

<sup>8</sup> W doktrynie w sposób jednoznaczny nie rozstrzygnięto, czy art. 61 Konstytucji może być bezpośrednio stosowany. Zob. A. Piskorz-Ryń, *Czy prawo uzyskania informacji od władz administracyjnych jest publicznym prawem podmiotowym?* [w:] *Administracja i prawo administracyjne u progu trzeciego tysiąclecia, Materiały konferencji naukowej Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego*, Łódź 2000 i podana tam literatura.

<sup>9</sup> Art. 11b ustawy z 8.3.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. t.j. z 2001 r., Nr 142, poz. 1593).

<sup>10</sup> Art. 8a ustawy z 5.6.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. t.j. z 2001 r., Nr 142, poz. 1592).

<sup>11</sup> Art. 15a ustawy z 5.6.1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. t.j. z 2001 r., Nr 142, poz. 1590).

terytorialnego obejmuje w szczególności prawo obywateli do uzyskiwania informacji, wstępu na sesje rad gmin, powiatów i sejmików województw oraz posiedzenia ich komisji, a także prawo dostępu do dokumentów wynikających z wykonywania zadań publicznych, w tym protokołów posiedzeń organów jednostek samorządu terytorialnego i komisji organów uchwałodawczych. Zasady dostępu do dokumentów i korzystania z nich określa statut jednostki samorządu terytorialnego. Wspomniane przepisy dotyczyły jednak, tylko i wyłącznie, informacji od jednostek samorządu terytorialnego. Ponadto, nie określały one możliwości dochodzenia prawa do informacji publicznej<sup>12</sup>. Należy więc z ogromnym zadowoleniem<sup>13</sup> przyjąć uchwalenie ustawy o dostępie do informacji publicznej<sup>14</sup>. Akt ten, niezależnie od swoich ułomności, pozwoli nareszcie w stopniu choćby zadowalającym, zapewnić praktyczny dostęp do informacji od podmiotów wykonujących zadania administracji publicznej, zagwarantowany w art. 61 Konstytucji. Warto tu zacytować Teresę Górzyńską „ (...) początki są wszędzie trudne. I my nie unikniemy ustawy o dostępie obywateli do informacji. Dzisiaj już po prostu nie wypada jej nie mieć”<sup>15</sup>.

---

<sup>12</sup> Można spotkać się z poglądem, że przytoczone przepisy powinny być szybko zmienione jako niezgodne z art. 61 ustawy zasadniczej – zob. R. Taradejna, M. Wrzolek, *Sejmowi nie wyszło*, „Rzeczpospolita” z 3.8.2001 r.; na ten temat zob. też A. Piskorz-Ryń, *Konflikt dwóch sióstr*, „Wspólnota” 2002, nr 3.

<sup>13</sup> Za uregulowaniem w drodze ustawowej zasad dostępu do informacji publicznej opowiedzieli się między innymi: P. Winczorek, *Opinie w sprawie interpretacji art. 61 Konstytucji RP z 2 4.1997 r.*, „Przegląd Sejmowy” 1999, nr 6, s. 62; A. Zieliński, *Za zasłoną tajemnicy*, „Rzeczpospolita” z 13.3.2000 r.; B. Kudrycka i S. Iwanowski, *Prawo obywatela do informacji o działaniach organów administracji publicznej*, „Państwo i Prawo” 1999, nr 8, s. 77; T. Górzyńska, *Prawo do informacji i zasada jawności administracyjnej*, Zakamycze 1999; M. Mucha, *Zasada jawności, prawo do informacji – regulacja administracyjnoprawna*, „Acta Universitatis Wratislaviensis”, Prawo CCLXVII, Wrocław 1999; M. Mucha, *Czynny i bierny obowiązek informowania obywateli przez administrację publiczną*, „Monitor Podatkowy” 2001, nr 3; A. Piskorz-Ryń, *Prawo do informacji od podmiotów wykonujących administrację publiczną w polskim porządku prawnym*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 7–8.

<sup>14</sup> Pierwszym projektem ustawy regulującym zasady dostępu do informacji od podmiotów wykonujących zadania administracji publicznej był projekt wniesiony do Sejmu przez 22 posłów Unii Pracy. Projekt ustawy o dostępie obywateli do informacji (druk 2075) doczekał się jedynie pierwszego czytania. Odbyło się ono 22.5.1997 r. Szerzej o założeniach projektu: M. Słoniewski, *Dostęp obywatela do informacji*, „Rzeczpospolita” z 20.5.1997 r.; analizę pod względem prawnym projektu przeprowadziła, T. Górzyńska, *Prawo do informacji*, „Rzeczpospolita” z 3.4.1997 r. Jako kolejny przedłożony został projekt ustawy o dostępie do informacji publicznej, przygotowany przez Centrum Adama Smitha i wniesiony do Sejmu przez 15 posłów AWS (druk 2094).

<sup>15</sup> T. Górzyńska, *Prawo do informacji*, „Rzeczpospolita” z 3.4.1997 r.

## 2. ZASADA PEŁNEGO DOSTĘPU DO INFORMACJI PUBLICZNEJ

Ustawa o dostępie do informacji publicznej wydaje się opierać na trzech podstawowych zasadach<sup>16</sup>. Pierwsza z nich to zasada pełnego dostępu do informacji publicznej, druga – zasada instytucjonalnego zabezpieczenia przyznanych praw, trzecia – ochrony praw innych podmiotów. Zasady te wydają się mieć dla ustawy o dostępie do informacji publicznej charakter podstawowy i konstrukcyjny. Ich wyodrębnienie nastąpiło w oparciu o analizę wspomnianego aktu prawnego. Ich wyraźne umocowanie w ustawie wynika z faktu, iż stanowiły one jedno z podstawowych założeń, w oparciu o które przygotowano omawiany akt normatywny. Zasady te, niezależnie od przyjętej terminologii i nazewnictwa, wyznaczały kierunek regulacji prawnych, nie tylko w Polsce ale także w innych krajach mających uregulowany dostęp do informacji publicznej. Jako podstawowe uznała je również Rada Europy i Unia Europejska. Zostaną one omówione w ramach tego opracowania, ze szczególnym uwzględnieniem zasady maksymalnego dostępu.

Zasada pełnego dostępu do informacji publicznej jest podstawową, generalną i przewodnią zasadą tego aktu prawnego. Ma ona swoje odzwierciedlenie w wielu jego przepisach. Pozostałe zasady mają wobec niej charakter pomocniczy i uzupełniający. Zgodnie z nią prawo do informacji publicznej przysługuje każdemu<sup>17</sup>, a informacją publiczną jest to zaś, „każda informacja o sprawach publicznych”<sup>18</sup>. Przed rozpoczęciem analizy wspomnianej definicji wskazać należy na dwa możliwe do przyjęcia sposoby regulacji prawnej zakresu podmiotowego ustawy. Pierwszy oparty jest na założeniu, iż informacją publiczną jest każda informacja, o ile ma charakter publiczny, niezależnie od faktu, czy dostęp do niej jest wyłączony lub reglamentowany na podstawie przepisów szczególnych<sup>19</sup>. Zgodnie z drugim, informacją publiczną jest jedy-

---

<sup>16</sup> Zasady te, jako przewodnie dla ustawy o dostępie do informacji publicznej, zostały wyodrębnione i nazwane przez autorkę niniejszego opracowania.

<sup>17</sup> Art. 2 ust. 1 ustawy z 6.9.2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. Nr 112, poz. 1198).

<sup>18</sup> Art. 1 ust. 1 omawianej ustawy.

<sup>19</sup> Ekspert M. Kulesza w opinii do projektu ustawy o informacji publicznej z 16.11.2000 r. zaproponował zapis, iż: „Kaźda informacja o sprawach publicznych, w tym zwłaszcza o działalności władz publicznych oraz innych instytucji i osób wykonujących zadania publiczne, jeźeli nie jest objęta tajemnicą na podstawie ustaw odrębnych lub nie narusza dóbr osobistych obywateli, stanowi informację publiczną, która jest jawna i podlega udostępnieniu na zasadach określonych w niniejszej ustawie”.

nie taka informacja, która zgodnie z obowiązującym porządkiem prawnym jest aktualnie jawna i dostępna. W ustawie o dostępie do informacji publicznej zdecydowano się na pierwsze rozwiązanie. Przyjęte założenie zasługuje na pełną aprobatę przede wszystkim z tego względu, iż pozwala ono w oparciu o omawiany akt prawny na zaskarżenie odmowy dostępu do informacji publicznej. Fakt ten zaś ma zasadnicze znaczenie dla praktycznej realizacji tego prawa.

Informacją publiczną, zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy, jest każda informacja o sprawach publicznych<sup>20</sup>. W celu ustalenia znaczenia tego pojęcia wyjaśnienia wymaga zwrot „sprawa publiczna”<sup>21</sup>. Zgodnie z etymologicznym znaczeniem tego słowa „sprawa” oznacza m.in. „*okoliczności, które stanowią wyodrębniony przedmiot czyjegoś zainteresowania, obchodzący kogoś*”<sup>22</sup>. Przymiotnik „publiczny” oznacza m.in. „*dotyczący ogółu ludzi; służący ogółowi*”<sup>23</sup>. Sprawa publiczna jest to więc okoliczność, która stanowi wyodrębniony przedmiot czyjegoś zainteresowania, dotyczący ogółu ludzi (ważny dla ogółu ludzi). Takie rozumienie sprawy publicznej nie nadaje się jednak do pełnego zastosowania przy formułowaniu definicji informacji publicznej, głównie ze wzglę-

---

<sup>20</sup> W ramach prac nad projektem ustawy zaproponowano kilka definicji informacji publicznej. W wersji pierwotnej wniesionej do Sejmu (druk 2094) zapisane było, iż informacją publiczną w rozumieniu ustawy jest informacja wytworzona przez organy i osoby, o których mowa w art. 4, w zakresie określonym w art. 5 (przepis ten określał informacje podlegające udostępnieniu – obecny art. 6). Definicja ta poprzez odwołanie do art. 5 miała charakter zamknięty. Kilka definicji informacji publicznej, w ramach prac komisji, zaproponował przedstawiciel Rady Ministrów. Jedną z tych definicji brzmiała następująco: informacją publiczną jest informacja o wszelkich przejawach działalności organów władzy publicznej lub osób pełniących funkcje publiczne, organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w którym wykonują one zadania władzy publicznej, gospodarując majątkiem Skarbu Państwa, znajdującym się w posiadaniu tych organów osób i jednostek, obejmującym w szczególności zakres określony w art. 7 [obecny art. 6 – *zapis autorki*]. Informacja publiczna może być wyrażana w jakiegokolwiek formie. Informacja publiczna udostępniana jest na zasadach określonych w niniejszej ustawie.” Kolejną definicję informacji publicznej zaproponował również ekspert komisji Michał Kulesza. Zgodnie z nią przez informację publiczną rozumie się ogół wytworzonej i przetworzonej informacji władz publicznych lub innych osób w zakresie zadań i majątku publicznego. Definicja ta różni się w sposób znaczny od definicji przytoczonej w zapisie 19. Zmiana ta było wynikiem przyjętych przez Komisję rozstrzygnięć o charakterze systemowym.

<sup>21</sup> Ustawodawca zwrotu „sprawa publiczna” używa w art. 6 ustawy z 8 3.1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz.1593). Nie ułatwia to jednak ustalenia jego treści.

<sup>22</sup> *Słownik Języka Polskiego*, Warszawa 1981, t. III, s. 303.

<sup>23</sup> *Ibidem*, t. II, s. 1074.



du na rozbudowany katalog podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji. Część z tych podmiotów, oprócz wykonywania zadań administracji publicznej, wykonuje inne zadania. Można więc hipotetycznie założyć, że w ramach tych zadań podmioty te są dysponentami informacji ważnych dla ogółu. Przyjęcie powyższej definicji implikowałoby zaś po stronie tych podmiotów obowiązek ujawnienia tych informacji, nawet gdyby z wykonywaniem zadań administracji publicznej i majątkiem publicznym nie miały związku. Ponadto należy zaznaczyć, że sprawy publicznej nie można utożsamiać wyłącznie ze sprawą ważną dla ogółu. Wydaje się bowiem, że sprawa publiczna to także sprawa ważna, na przykład, dla członków wspólnoty samorządowej. Biorąc pod uwagę powyższe rozważania należy przyjąć, że przy formułowaniu definicji „sprawy publicznej” można oprzeć się na etymologicznym znaczeniu słowa „sprawa”, szukając innego sposobu jej dookreślenia niż ten przedstawiony powyżej. Najtrafniejszym rozwiązaniem wydaje się odwołanie do dwóch kryteriów. Pierwszym jest wykonywanie zadań (funkcji publicznych) przez ograny władzy publicznej, drugim – majątek publiczny. Za informację publiczną można więc uznać każdą informację dotyczącą okoliczności stanowiącej wyodrębniony przedmiot zainteresowania określonego podmiotu lub choćby hipotetycznej grupy osób, dotyczący funkcjonowania władzy publicznej, w tym wykonywania zadań publicznych lub zarządzania majątkiem publicznym.

Warto również wspomnieć, iż przy ustaleniu definicji informacji publicznej pomocnym może okazać się art. 6 ust. 1 tej ustawy. Przepis ten zawiera katalog informacji publicznej, która podlega udostępnieniu. Katalog ten nie ma jednak charakteru zamkniętego. Nie można więc przyjąć, że definiuje on pojęcie informacji publicznej. Bezsprzecznie jednak informacje w nim wymienione mają przymiot informacji publicznych. Podsumowując te rozważania stwierdzić należy, że przyjęta definicja może być krytykowana jako nieostra. Niezależnie jednak od jej mankamentów nie powinna ona w praktyce ograniczać prawa zagwarantowanego w omawianym akcie prawnym. Jest ona wystarczająco szeroka. Jej drugą niewątpliwą zaletą jest to, iż jest ona elastyczna, a co za tym idzie stosunkowo odporna na zmiany zachodzące w życiu społecznym. Definicja ta więc stanowi emanację zasady „pełnego dostępu”.

Po rozważaniach dotyczących pojęcia informacji publicznej przejść należy do analizy wspomnianego na wstępie przepisu, zgodnie z którym każdemu, z zastrzeżeniem wyłączeń przewidzianych w ustawie, przysługuje prawo dostępu do informacji publicznej (art. 2 ust. 1 omawianej ustawy). Przepis ten konstytuuje domniemanie prawa do infor-

macji publicznej<sup>24</sup>. Od momentu wejścia w życie ustawy każda informacja publiczna jest jawna. Dostęp do niej może być, na podstawie ustaw szczególnych, limitowany lub ograniczony w czasie. Zasady jego reglamentacji określają ustawy szczególne, jak również omawiany akt prawny. W związku z przyjęciem takiego sposobu regulacji, na podmiotach zobowiązanych do udzielenia informacji publicznej spoczywa ryzyko jej udostępnienia. Osoba zainteresowana może domagać się każdej informacji publicznej. Natomiast na podmiocie zobowiązanym, spoczywa ciężar ustalenia, czy informacja może być udostępniona, a w przypadku odmowy – wskazania podstawy prawnej tego rozstrzygnięcia. Nie bez znaczenia również jest to, że decyzja odmowna może, na wniosek zainteresowanego, podlegać kontroli sądu, a bezprawne pozbawienie go przysługującego mu prawa wiąże się z odpowiedzialnością po stronie administracji publicznej.

Naturalną konsekwencją przyjętego sposobu regulacji jest także to, iż od osoby wykonującej prawo do informacji publicznej nie wolno żądać wykazania interesu prawnego lub faktycznego (art. 2 ust. 2 omawianej ustawy). Norma ta ma na celu wzmocnienie znaczenia opisanej powyżej zasady. Oznacza ona generalny zakaz żądania uzasadniania wniosków o udostępnienie informacji. Jeżeli jednak z jakiejś przyczyny motywy pytającego są znane podmiotowi zobowiązanemu do udostępnienia informacji, nie powinny być one w ogóle przez niego brane pod uwagę, ani tym bardziej podlegać jego ocenie. Motywacje, czy pobudki wykonującego prawo do informacji publicznej pozostają poza zainteresowaniem tej regulacji prawnej. Uregulowanie to jest zgodne z Rekomendacją R (81) 19 Komitetu Ministrów dla Państw Członkowskich Rady Europy z 25.11.1981 r. w sprawie dostępu do informacji posiadanej przez władze publiczne<sup>25</sup>. Przeważa ono również w ustawodawstwie państw europejskich w tej dziedzinie<sup>26</sup>. W większości regulacji praw-

---

<sup>24</sup> Rekomendacja ta (zwana dalej Rekomendacją Rady Europy) nie wiąże państw członkowskich, jednakże zaleca kierowanie się zasadami zawartymi w załączniku do niej w prawie i praktyce. Załącznik do tej Rekomendacji w punkcie pierwszym stanowi, iż każdy powinien mieć prawo do informacji w obrębie jurysdykcji państwa członkowskiego, posiadanej przez władze publiczne nie będące organami ustawodawczymi ani władzami sądowymi.

<sup>25</sup> Z Rekomendacji Rady Europy wynika zakaz odmowy dostępu na tej podstawie, iż domagająca się go osoba nie wykazuje specjalnego interesu w tej dziedzinie (*has not a specific interest in the matter*). Zob. tekst Rekomendacji, T. Jasudowicz, *Administracja wobec praw człowieka*, Toruń 1997, s. 99.

<sup>26</sup> Wyjątkiem w tym zakresie wydają się być Włochy. Zgodnie z ustawą z 7.8.1990 r. nr 241 o dostępie do dokumentów administracyjnych (*Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e diritto di accesso ai documenti amministrativi*) prawo

nych normujących to zagadnienie uregulowaniu temu towarzyszy zapis uniemożliwiający nadużywania prawa do informacji publicznej<sup>27</sup>. W polskiej ustawie nie został on jednak przewidziany. Zasada ta zasługuje więc na pełną aprobatę, powinna ona jednak być wprowadzona wraz ze stosowną gwarancją przed nadużywaniem przyznanego prawa.

Od omówionej powyżej zasady w ustawie o dostępie do informacji publicznej istnieje wyjątek. Dotyczy on informacji przetworzonej. Jest to informacja, która wymaga zebrania i opracowania danych w celu udzielenia odpowiedzi na dany wniosek. Może być ona, zgodnie z ustawą, udostępniona jedynie w takim zakresie, w jakim jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego (art. 3 ust. 1 pkt 1 omawianej ustawy). Przygotowanie informacji przetworzonej zawsze wiąże się bowiem z dodatkowym obciążeniem dla administracji publicznej. Ma to szczególnie znaczenie w związku z przyjęciem w ustawie zasady bezpłatnego dostępu do informacji publicznej. Z tego względu więc uznano, iż prawo do uzyskania takiej informacji musi dotyczyć sytuacji szczególnych. Najpierw w projekcie ustawy zapisane było, iż dostęp do informacji publicznej obejmuje prawo do uzyskania informacji przetworzonej w zakresie istotnym dla ogółu obywateli<sup>28</sup>. Następnie, po uwzględnieniu autopoprawki, zachowano dotychczasowe brzmienie przepisu rezygnując jedynie z użycia słowa „obywateli”. Potem zaś, w ramach dalszych prac legislacyjnych, wprowadzono obecne uregulowanie. Wydaje się, iż jest ono najtrafniejszym z zaproponowanych rozwiązań.

---

przysługuje każdej osobie, która ma prawnie uzasadniony interes. Każdy wniosek musi być umotywowany, dla zapewnienia możliwości zweryfikowania istnienia tego usprawiedliwionego zainteresowania.

<sup>27</sup> Przykładowo, ustawodawstwo belgijskie zezwala na odmowę, jeżeli wniosek jest wyraźnie obelżywy. Irlandzka ustawa o wolności informacji przewiduje, iż szef podmiotu prawa publicznego, na którego ręce został złożony wniosek, może rozpatrzyć go negatywnie, jeżeli jest niepoważny lub spowodowałby zakłócenia w pracy, art. 10 (1) (e). Negatywne rozpatrzenie wniosku może nastąpić również wtedy, gdy ze względu na liczbę lub charakter wniosków, lub charakter informacji, pozytywne załatwienie wniosku spowodowałoby sprawdzenie takiej liczby rejestrów, że spowodowałoby to nieusprawiedliwione zakłócenia i przerwę w pracy tego podmiotu (art. 10 (10) (c)). Ponadto, zgodnie ze wspomnianą ustawą, Komisarz ds. Informacji może odrzucić podanie lub przerwać rewizję, jeżeli jest ono niepoważne lub zmierza jedynie do udręczenia drugiej strony (art. 34 (9) (a)). Warto również wskazać, że w projekcie ustawy przygotowanym przez Centrum Monitoringu Wolności Prasy znajdował się zapis, zgodnie z którym, jeżeli wniosek o udostępnienie informacji był w oczywisty sposób nieuzasadniony lub stanowił nadużycie prawa do informacji, organ obowiązany miał prawo odmówić udostępnienia informacji.

<sup>28</sup> Art. 1 ust. 3 pkt 5 projektu ustawy o dostępie do informacji publicznej (druk 2094 – przed dokonaniem autopoprawki).

Dla uzyskania informacji należącej do tej kategorii konieczne jest uznanie przez podmiot będący dysponentem informacji, że jej udzielenie w takim zakresie jest szczególnie istotne dla interesu publicznego. Podmiot ten dokonuje więc oceny wniosku, ale także bierze pod uwagę zakres, w jakim wnioskodawca chce uzyskać informację. Ocenie podlega więc nie tylko celowość, ale i zakres udostępnienia informacji. Poza tym, użycie słów „szczególnie istotne” wprowadza dodatkowe ograniczenie dostępu do informacji przetworzonej. Ustawodawca, poprzez odesłanie wprost do kryterium pozaprawnego, jakim jest interes publiczny, pozostawił stosunkowo dużą swobodę decydowania podmiotowi zobowiązanemu. Jego ocena podlegać jednak może, na wniosek zainteresowanego, kontroli sądu. Odmowa udzielenia informacji następuje więc na ryzyko odmawiającego.

Omawiając kwestie związane z udostępnieniem informacji przetworzonej, warto zwrócić uwagę na pewne zagadnienie. Chodzi o zastosowanie do wniosku o udostępnienie informacji przetworzonej zasady wyrażonej w art. 2 ust. 2. Wydaje się, iż odnosi się ona w pełni także do udostępniania tej kategorii informacji. Jest tak, ponieważ ustawodawca nie wyłączył jej stosowania we wskazanym przypadku. W konsekwencji więc, nie można domagać się uzasadnienia wniosku o udostępnienie informacji przetworzonej<sup>29</sup>. Nie jest to rozwiązanie zasługujące na pełną akceptację. W wielu przypadkach bowiem jego zamieszczenie mogłoby ułatwić pozytywne rozpatrzenie wniosku. Zgodnie jednak z intencją projektodawców tego aktu prawnego ciężar ustalenia, kiedy udzielenie informacji przetworzonej jest szczególnie istotne dla interesu publicznego, należy do podmiotu zobowiązanego<sup>30</sup>. Brak konieczności uzasadnienia wniosku na pewno ułatwia sytuację podmiotu uprawnionego i umożliwia łatwiejszy dostęp do informacji przetworzonej. Moim zdaniem jednak, w odniesieniu do informacji przetworzonej, uzasadnienie wniosku byłoby pożądane. Nie oznacza to, że podmiot wykonujący zadania administracji publicznej nie miałby obowiązku wzięcia pod uwagę wszystkich okoliczności przemawiających za udostępnieniem

---

<sup>29</sup> Podobne stanowisko zajął T. R. Aleksandrowicz, *Komentarz do ustawy o dostępie do informacji publicznej*, Warszawa 2002, s. 86.

<sup>30</sup> Kwestia ta była szeroko dyskutowana na posiedzeniu Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ustaw dotyczących prawa obywateli do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne, a także dotyczących jawności procedur decyzyjnych i grup interesów, zwanej dalej Komisją, w dniu 11.4.2001 r. Na posiedzeniu tym ekspert Komisji Jan Stefanowicz stwierdził, iż zasada wyrażona w art. 2 ust. 2 ma także zastosowanie w przypadku informacji przetworzonej.

informacji, nie tylko tych wyraźnie w nim podniesionych. Poza tym można byłoby przyjąć, że uzasadnienie wniosku jest dobrowolne i zależy wyłącznie od podmiotu go formułującego.

Podsumowując: art. 2 ust. 1 omawianej ustawy kreuje publiczne prawo podmiotowe do informacji publicznej. Ponadto, dzięki analizowanemu przepisowi osoba zainteresowana uzyskaniem informacji nie musi wykazywać swego prawa do jej otrzymywania. Administracja publiczna zaś, w przypadku odmowy dostępu musi wskazać podstawę prawną swojej decyzji, jak również decyzję tę uzasadnić. W przypadku nieuzasadnionej odmowy, w związku z zaskarżeniem decyzji do sądu, musi ponieść odpowiedzialność odszkodowawczą.

Jedną z form realizacji zasady pełnego dostępu do informacji publicznej jest unormowanie zakresu podmiotowego ustawy. Prawo do informacji publicznej ustawa przyznaje każdemu. W ten sposób ustawodawca zwykły rozszerzył w stosunku do postanowień art. 61 Konstytucji zakres tego prawa<sup>31</sup>. Jest to rozwiązanie zasługujące na aprobatę. Dzięki jego przyjęciu nasze ustawodawstwo jest zgodne z przyjętymi standardami europejskimi w tym zakresie<sup>32</sup>. Prawa i wol-

---

<sup>31</sup> W ramach prac nad projektem ustawy dyskutowano nad zagadnieniem, czy ustawodawca zwykły może rozszerzyć postanowienia zawarte w ustawie zasadniczej. Za taką możliwością wypowiedziało się większość ekspertów. Między innymi H. Izdebski w opinii z 20.11.2000 r. Uznał on, że „(...) Konstytucja określa bowiem „standard minimum”, poza który wolno wykroczyć ustawodawcy zwykłemu – oczywiście w granicach wynikających z innych zasad i przepisów Konstytucji oraz z ogólnego postulatu systemowej spójności ustawodawstwa. W szczególności nie powinno się mieć obiekcji wobec ustawowego przekształcenia prawa do uzyskiwania informacji (...) z prawa obywatela w prawo człowieka (prawo każdego); w tym samym podrozdziale Konstytucji Wolności i prawa polityczne, w którym znajduje się art. 61 występują (...) zarówno prawa formułowane jako prawa obywatela, jak i formułowane jako prawa człowieka”. T. Jasudowicz zaś, w opinii z 30.7.2001 r. zauważył, że przyznanie przez ustawodawcę prawa do informacji każdemu, jest korzystne dla praw człowieka i bardziej oddaje zamiar ustawodawcy konstytucyjnego, niż czyni to obecny art. 61 Konstytucji.

<sup>32</sup> Dla przykładu, art. 255 Traktatu o Ustanowieniu Wspólnoty Europejskiej stanowi, iż każdy obywatel Unii i każda osoba fizyczna i prawna zamieszkała lub mająca swoją siedzibę w państwie członkowskim ma prawo dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji. Ustawa landu Szlezwiku-Holsztynu (Schleswig-Holstein) z 9.2.2000 r. o wolności dostępu do informacji (Gesetz über die Freiheit des Zugangs zu Informationem – dalej powoływana jako ustawa o wolności dostępu do informacji) przyznaje prawo do informacji każdej osobie fizycznej i prawnej prawa prywatnego. Ustawa landu Brandenburgii z 10.3.1998 r. o wglądzie do akt i dostępie do informacji (*Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz* – dalej powoływanej jako ustawa o wglądzie do akt i dostępie do informacji) stanowi, iż prawo do informacji przysługuje każdemu, o ile nie stoi to w sprzeczności z przeważającym interesem publicznym lub interesem prywatnym, albo też wynika to z innych przepisów prawnych.

ności obywatelskie mają, w myśl tych standardów, szerszy krąg adresatów niż własni obywatele, o ile są oficjalnie uznanymi prawami człowieka. Prawo do informacji od administracji publicznej można zaliczyć do tej właśnie kategorii. Uregulowanie to jest także zgodne z wspomnianą już Rekomendacją R (81) 19 Komitetu Ministrów dla Państw Członkowskich Rady Europy z 25.11.1981 r. w sprawie dostępu do informacji posiadanej przez władze publiczne. Załącznik do tej Rekomendacji w punkcie pierwszym stanowi, iż każdy, a nie tylko obywatel, powinien mieć prawo do informacji, w obrębie jurysdykcji państwa członkowskiego posiadanej przez władze publiczne, nie będące organami ustawodawczymi, ani władzami sądowymi. Za takim uregulowaniem zakresu podmiotowego omawianej ustawy opowiadali się również eksperci oraz przedstawiciele urzędów i podmiotów opiniujących jej projekt<sup>33</sup>.

Przyjęte unormowanie ustawowe oznacza, iż informacja może być udostępniona każdemu człowiekowi niezależnie od posiadanego przez niego obywatelstwa. Na równi należy traktować więc, obywatela polskiego, cudzoziemca, jak i bezpaństwowca. Wydaje się również, iż korzystanie z tego prawa nie zależy od wieku osoby występującej z wnioskiem, ani od posiadania przez nią pełnej zdolności do czynności praw-

---

Ustawa landu Berlin z 23.11.1999 r. o wspieraniu wolności informacji (Gesetz zur Förderung der Informationsfreiheit im Land Berlin – dalej powoływanej jako ustawa o wspieraniu wolności informacji) przyznaje to prawo każdemu. Uregulowanie takie zawierają również prawodawstwo belgijskie, fińskie, francuskie, holenderskie, irlandzkie i szwedzkie. Można spotkać również inne uregulowanie tego zagadnienia, zgodnie z którym prawo to przysługuje oprócz obywateli jedynie osobom stale przebywającym w danym kraju. Rozwiązanie takie przyjęła na przykład Grecja. Wyłącznie obywatelom prawo dostępu do państwowych zasobów informacyjnych przyznaje ustawa rosyjska (ustawa o informacji, informatyzacji i ochronie informacji; ustawa federalna z 20.2.1995 r., Nr 24 – UF uchwalona przez Dumę Państwową Federacji Rosyjskiej – Materiały i Dokumenty, nr 306, Kancelaria Sejmu, Biuro Studiów i Ekspertyz). W sposób odmienny od przedstawionych, zakres podmiotowy prawa do informacji określa amerykańska ustawa o swobodnym dostępie do informacji (5 U.S.C. par. 552 z poprawkami Public Law, nr 104–231, 110 Stat. 2422, dalej przywoływana jako ustawa o swobodnym dostępie do informacji). Przyznaje ona prawo do wglądu i kopiowania akt społeczeństwu (art. 2). Szerzej na temat dostępu do informacji publicznej w innych krajach zob. *Principles of Administrative Law Concerning the Relations the Between Authorities and Private Person*, Strasbourg 1996, s. 134–138.

<sup>33</sup> Stanowisko przeciwne zaprezentował Prezes Najwyższej Izby Kontroli w opinii do projektu z 30.11.2000 r. (DP070–2094–2000/EJS). Stwierdził on, iż: „Należy podkreślić, że uczynienie przedmiotem tego prawa każdej osoby wprowadziłoby możliwość uzyskiwania wielu informacji przez cudzoziemców. Być może taki jest cel wnioskodawców, choć nie wydaje się, by leżało to w interesie państwa”.

nych. Przysługuje ono więc zarówno osobom posiadającym pełną, jak i ograniczoną, zdolność do czynności prawnych. Oznacza to także, że prawo to posiadają osoby częściowo lub w pełni ubezwłasnowolnione, o ile są w stanie w sposób zrozumiały sformułować wniosek. Można spotkać się również z innym poglądem<sup>34</sup>. Wydaje mi się jednak, że nie ma on oparcia w przepisach ustawy. Jest on również sprzeczny z filozofią tego aktu prawnego. Zgodnie z jego postanowieniami udostępnianie informacji następuje poprzez: ogłaszanie informacji w Biuletynie Informacji Publicznej; udostępnianie polegające na wyłożeniu lub wywieszeniu w miejscach ogólnie dostępnych, bądź zainstalowanie w takich miejscach urządzenia umożliwiającego zapoznanie się z tą informacją; udostępnienie na wniosek; w drodze wstępu na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów<sup>35</sup>. Trudno w praktyce odmówić, na przykład, osobom małoletnim lub ubezwłasnowolnionym zapoznania się z informacjami zawartymi w Biuletynach Informacji Publicznej, czy podlegającym wyłożeniu lub wywieszeniu w miejscach ogólnie dostępnych. Jedyne ograniczenia mogłyby faktycznie dotyczyć informacji udzielonej na wniosek lub wstępu na posiedzenia. W takim przypadku jednak wymagałoby to sprawdzenia każdej osoby składającej wniosek takiej, która wyraża chęć uczestniczenia w obradach. Biorąc pod uwagę powyższe rozważania, przyjęcie, że prawo do informacji publicznej mają jedynie osoby posiadające pełną zdolność do czynności prawnych oznaczałoby, że osoby jej nie posiadające nie są uprawnione do czytania Biuletynu lub informacji wywieszonych w miejscach ogólnie dostępnych. Moim zdaniem, gdyby wolą ustawodawcy było uzależnienie prawa do występowania z wnioskiem o udzielenie informacji, czy wstępu na posiedzenia, od wymogu posiadania pełnej zdolności do czynności prawnej, to powinno mieć to swoje odzwierciedlenie w postanowieniach ustawy.

Ponadto warto wspomnieć, iż z związku z przyznaniem prawa do informacji każdemu<sup>36</sup>, powinna być ona udzielona również osobom praw-

---

<sup>34</sup> Na posiedzeniu Komisji w dniu 14.2.2001 r. wyrażony został pogląd, iż intencją projektodawców było to, by prawo do informacji nie przysługiwało osobom małoletnim i ubezwłasnowolnionym.

<sup>35</sup> Art. 7 omawianej ustawy.

<sup>36</sup> Polska ustawa o dostępie do informacji posługuje się pojęciem „każdy” – dzięki temu rozszerza ona krąg podmiotów uprawnionych. Francuska ustawa nr 78-753 z 17.7.1978 r. o zastosowaniu różnorodnych środków w celu poprawy stosunków między administracją a obywatelami oraz zawierająca regulacje o charakterze administracyjnym, socjalnym i fiskalnym (zwana dalej ustawą o zastosowaniu różnorodnych środków w celu poprawy stosunków między administracją a obywatelami) w art. 2

nym, jednostkom organizacyjnym nie posiadającym osobowości prawnej, jak również nieformalnym grupom osób<sup>37</sup>. Użycie w ustawie zwrotu „każdemu” nie ogranicza tego prawa do osób fizycznych, ani nie wprowadza wymogu posiadania przymiotu osobowości prawnej<sup>38</sup>.

W związku z faktem, iż prawo do informacji publicznej przysługuje osobom fizycznym nie będącym obywatelami polskimi, jak i osobom prawnym posiadającym swoją siedzibę poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, należy wspomnieć, iż językiem w jakim należy sporządzić wniosek o udostępnienie informacji jest język polski. W języku tym powinna być również udzielona informacja publiczna. Zgodnie bowiem z ustawą o języku polskim jest to język urzędowy podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji<sup>39</sup>. Jest tak, ponieważ katalog podmiotów, w odniesieniu do których język polski jest językiem urzędowym, pokrywa się z katalogiem podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji na podstawie omawianej ustawy<sup>40</sup>. Wynika to przede wszystkim z faktu, iż ustawa o języku polskim oprócz wyliczenia podmiotów posłużyła się posiłkowo kryterium wykonywania zadań publicznych<sup>41</sup>. Na zakończenie stwierdzić należy, że katalog podmiotów, którym ustawa przyznaje prawo dostępu do informacji publicznej jest bardzo rozbudowany. Ustawodawca w ten sposób zapewnił możliwość korzystania z tego prawa maksymalnie szerokiej kategorii podmiotów. Uregulowanie to jest również zgodne z przyjętymi przez Rzeczpospolitą Polską zobowiązaniami międzynarodowymi, jak również standardami europejskimi.

---

stanowi, iż dokumenty administracyjne mogą być udostępniane osobom, które tego zażądają. Podobne określenie zawiera irlandzka ustawa o wolności informacji (*Freedom of Information Act*, 1997, no 13 of 1997 – zwana dalej ustawą o wolności informacji). W art. 6 (1) tego aktu prawnego zapisane jest, iż zgodnie z postanowieniami niniejszej ustawy, każda osoba ma prawo na swój wniosek do dostępu do wszystkich rejestrów będących w posiadaniu jakiegokolwiek podmiotu prawa publicznego.

<sup>37</sup> W projekcie ustawy przygotowanym przez Centrum Monitoringu Wolności Prasy (organizacja ta przygotowała własny projekt; nie został on jednak wniesiony do Sejmu) proponowano, by oprócz osób fizycznych prawo dostępu przysługiwało grupom osób, stowarzyszeniom, ruchom obywatelskim, innym dobrowolnym zrzeszeniom, fundacjom oraz podmiotom prowadzącym działalność gospodarczą. Obecny zapis konsumuje te propozycje.

<sup>38</sup> W wersji pierwotnej (przed autopoprawką) projektu ustawy wniesionego do Sejmu prawo to nie przysługiwało każdemu lecz wszystkim osobom zainteresowanym (art. 4 ust. 2).

<sup>39</sup> Art. 4 ustawy z 7.10.1999 r. o języku polskim (Dz. U. Nr 90, poz. 999 z późn. zm.).

<sup>40</sup> Art. 4 ustawy o dostępie do informacji publicznej.

<sup>41</sup> W art. 4 pkt 6 ustawy o języku polskim zapisano, iż przepis ten ma zastosowanie także do innych podmiotów wykonujących zadania publiczne.



W sposób szeroki ujęty jest również katalog podmiotów, na które ustawa nakłada obowiązek udostępniania informacji publicznej<sup>42</sup>. Obowiązane do tego są władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne. Podmiotami tymi są w szczególności: organy władzy publicznej, organy samorządów gospodarczych i zawodowych, podmioty reprezentujące zgodnie z odrębnymi przepisami Skarb Państwa, podmioty reprezentujące państwowe osoby prawne albo osoby prawne samorządu terytorialnego oraz podmioty reprezentujące inne państwowe jednostki organizacyjne albo jednostki organizacyjne samorządu terytorialnego, podmioty reprezentujące inne osoby lub jednostki organizacyjne, które wykonują zadania publiczne lub dysponują majątkiem publicznym<sup>43</sup>, oraz osoby prawne, w których Skarb Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub samorządu gospodarczego albo zawodowego mają pozycję dominującą w rozumieniu przepisów o ochronie konkurencji i konsumentów. Zobowiązane do udostępniania informacji publicznej są także związki zawodowe i ich organizacje oraz partie polityczne<sup>44</sup>. Katalog ten nie ma oczywiście charakteru zamkniętego. Powyższy katalog w sposób znaczny wykracza poza zakres podmiotowy uregulowany w art. 61 Konstytucji. Ustawa o dostępie do informacji publicznej rozszerza w stosunku do ustawy zasadniczej katalog podmiotów uprawnionych, przede wszystkim o partie polityczne i związki zawodowe. Rozwiązanie to było przedmiotem krytyki w ramach prac parlamentarnych<sup>45</sup>. Podnoszono również, iż brak jest uzasadnienia dla

---

<sup>42</sup> W ustawach regulujących zasady dostępu do informacji publicznej dostrzegalne są dwa sposoby zakreslenia zakresu podmiotowego ustawy. Pierwszy, najbardziej typowy, przyjęty również w polskiej ustawie normującej to zagadnienie, polega na wskazaniu kategorii podmiotów zobowiązanych do jej stosowania. Drugi zaś, na załączeniu do ustawy wykazu wymieniającego podmioty, jakie mają obowiązek jej stosowania. Przykładem zastosowania drugiego modelu jest irlandzka ustawa o wolności informacji. Zgodnie z nią, każda osoba ma prawo dostępu do wszelkich rejestrów będących w posiadaniu jakiegokolwiek podmiotu prawa publicznego art. 6 (1). Załącznik nr 1 do ustawy zawiera zaś zamknięty katalog podmiotów prawa publicznego, w rozumieniu tego aktu prawnego.

<sup>43</sup> W ramach prac Komisji zaproponowano następującą definicję majątku publicznego, zgodnie z którą majątkiem publicznym jest mienie państwowe, mienie komunalne oraz mienie należące do podmiotów sektora finansów publicznych oraz mienie należące do banków i spółek prawa handlowego, w których Skarb Państwa posiada ponad 50% udziałów w kapitale zakładowym (posiedzenie Komisji z 27.3.2001 r.).

<sup>44</sup> Art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej.

<sup>45</sup> Rozwiązanie to skrytykował w swych opiniach do projektu ustawy Hubert Izdebski (opinie: z 20.11.2000 r. i 30.7.2001 r.); zob. również H. Izdebski, *Prawie wszystko jawne*, „Rzeczpospolita” z 28.11.2001 r. Warto również wspomnieć, iż rozwiązanie to spotkało się z krytyką ze strony Senatu. Zaproponował on, by w art. 4 ust. 2 wyrazi

tego, by obowiązek taki spoczywał na wskazanych podmiotach, a nie obejmował na przykład fundacji, stowarzyszeń, związków wyznaniowych, organizacji społeczno-zawodowych rolników i innych organizacji pozarządowych<sup>46</sup>.

Katalog podmiotów zobowiązanych do stosowania ustawy o dostępie do informacji publicznej może być różnie oceniany. W ramach prac nad omawianą ustawą wielokrotnie podnoszono, że ma być ona jasna i zrozumiała dla przeciętnego człowieka. Przepis ten daleki jest jednak od przyjętych założeń. Jego szczegółowe omówienie wymaga odrębnego opracowania<sup>47</sup>. Wydaje się, iż w praktyce będzie stanowił on źródło wielu wątpliwości i niejasności, szczególnie w związku z przyjętym sposobem zdefiniowania informacji publicznej. Wątpliwości może budzić również stosowanie ustawy do sądów i trybunałów. Niejasne jest również, dlaczego ustawodawca zwykły, rozszerzając zakres podmiotowy normy konstytucyjnej, zarazem nie nałożył obowiązku informowania na wszystkie podmioty wymienione w art. 61 ustawy zasadniczej. Wspomniany przepis Konstytucji wyraźnie wskazuje, że prawo do informacji przysługuje również obywatelowi od osób pełniących funkcje publiczne. Podwyższa ustawa zaś nie ma do tych osób zastosowania. Nie można bowiem przyjąć, że pojęcie to jest zawsze tożsame z „organami władzy publicznej” lub „innymi podmiotami wykonującymi zadania publiczne”. Za osoby pełniące funkcje publiczne uznać należy osoby będące jednoosobowymi organami władzy publicznej oraz członków kolegialnych organów władzy publicznej. W przypadku tych ostatnich, pełnienie funkcji publicznej związane jest z wykonywaniem mandatu. Zgodnie z ustawą, obowiązek udzielania informacji nie mają więc, na przykład, radni gminni, powiatowi i wojewódzcy, jak również członkowie zarządów jednostek samorządu terytorialnego. Wydaje się, że nie

---

„związki zawodowe i ich organizacje oraz partie polityczne” zastąpić słowami: „także inne osoby prawne i jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej, w zakresie, w jakim ich działalność jest finansowana za środków publicznych”. Sejm poprawkę tą jednak odrzucił.

<sup>46</sup> Na zagadnienie to wskazywał między innymi w swoich opiniach do projektu H. Izdebski. Na marginesie warto wspomnieć, że w ramach prac Komisji na posiedzeniu w dniu 27.3.2001 r. podniesiona została kwestia użytego w art. 4 ust. 2 zwrotu „związki zawodowe i ich organizacje”. Na pytanie, o jakie organizacje w tym przepisie chodzi stwierdzono, że chodzi tu o różnego rodzaju instytucje pozarządowe. Moim zdaniem, wniosku takiego nie można wysnuć z brzmienia art. 4 ust. 2 ustawy. Wydaje się, iż zwrot „ich organizacje” odnosi się do związków zawodowych. Mogą one bowiem tworzyć federacje, konfederacje.

<sup>47</sup> Na ten temat zobacz m.in. A. Piskorz-Ryń, *Dostęp do informacji publicznej, Komentarz do ustawy z 6.9.2001 r. „Wspólnota” 2001, nr 48 oraz 2002, nr 2.*

nałożenie takiego obowiązku na radnych nie jest dobrym rozwiązaniem. Jego wprowadzenie uzupełniałoby postanowienia samorządowych ustaw ustrojowych odnoszących się do wykonywania mandatu.

Podsumowując, ustawodawca poprzez wspomniany katalog zagwarantował dostęp do informacji publicznej od różnych podmiotów, niezależnie od ich formy organizacyjnej lub prawnej. Katalog ten wiąże obowiązek informacyjny w sposób immanentny z wykonywaniem zadań publicznych lub dysponowaniem majątkiem publicznym.

W celu zapewnienia maksymalnego dostępu do informacji publicznej, w omawianej ustawie przyjęto zasadę, iż zobowiązanym do jej udzielenia jest podmiot wskazany w art. 4 ust. 1 i ust. 2, będący jednocześnie w posiadaniu informacji wskazanej we wniosku. Zrezygnowano więc z koncepcji, iż obowiązek informacyjny wynika z właściwości danego podmiotu<sup>48</sup>. Oznacza to, że bez znaczenia jest, czy przedmiot pytania pokrywa się z właściwością rzeczową podmiotu, wystarczy zaś, iż informacja jest w posiadaniu podmiotu, do którego skierowano wniosek. Rozwiązanie takie miało w intencji projektodawców zabezpieczyć przed „zasłanianiem się” przez urzędy tym, iż sprawa nie należy do ich właściwości. Rozwiązanie takie nie jest jednak wolne od wad. Przede wszystkim powstaje pytanie, jak w praktyce udowodnić, że informacja rzeczywiście jest w posiadaniu podmiotu, do którego skierowano wniosek. O wiele łatwiejsze dowodowo jest wykazanie, że dana sprawa należy do jego kompetencji. Z tego względu może trafniejsze byłoby uregulowanie, zgodnie z którym podmiot udziela informacji publicznej w zakresie swej właściwości. W sytuacji, gdy wniosek trafiłby do niewłaściwego podmiotu, można byłoby wprowadzić obowiązek niezwłocznego przekazania go zgodnie z właściwością. Obowiązek ustalenia podmiotu właściwego spoczywałby wtedy na podmiocie wykonującym zadania administracji publicznej.

Zapewnienie maksymalnego dostępu do informacji publicznej gwarantowane jest również poprzez przyjęcie zasady bezpłatności tego dostępu (art. 7 ust. 2 omawianej ustawy). Ustawa od tej zasady przewiduje tylko jeden wyjątek. Dotyczy on sytuacji, w której podmiot obowiązany do udostępnienia informacji musi ponieść dodatkowe koszty związane ze wskazanym we wniosku sposobem udostępnienia lub koniecznością przekształcenia informacji w formę wskazaną we wniosku. Podmiot zobowiązany może wtedy pobrać od wnioskodawcy opłatę w wy-

---

<sup>48</sup> Kwestia ta była przedmiotem burzliwej dyskusji na posiedzeniu Komisji w dniu z 27.3.2001 r. Ekspert M. Kulesza zaproponował, by w art. 4 ust. 2 dopisać „w granicach ich właściwości”. Na takie rozwiązanie nie zgodzili się członkowie Komisji.

sokości odpowiadającej tym kosztom (art. 15 ust. 1 omawianej ustawy). Koncepcja przyjęta w ustawie odpowiada w tym zakresie standardom europejskim. We wspomnianej już Zielonej Księdze przyjęto, iż udzielanie informacji powinno być bezpłatne lub ewentualnie odpłatność powinna być ograniczona, a dla udostępnienia informacji w celach komercyjnych opłata powinna zwracać koszty nośników. Przyjęte w polskiej ustawie rozwiązanie ułatwia na pewno dostęp do informacji i jest na pewno ze wszech miar korzystne z punktu widzenia zapewnienia maksymalnego dostępu do niej. Można mieć jednak wątpliwości, czy jest to rozwiązanie właściwe z punktu widzenia funkcjonowania administracji publicznej. Może lepsze byłoby wprowadzenie zryczałtowanej opłaty, rekompensującej przynajmniej w części koszty własne związane z udostępnieniem informacji na wniosek przez podmiot zobowiązany, z zastrzeżeniem możliwości całkowitego lub częściowego zwolnienia z tych kosztów<sup>49</sup>. Byłoby to szczególnie wskazane w związku z brakiem regulacji, chroniącej przed wnioskami uporczywymi lub zarobkowymi<sup>50</sup>. Częściowa odpłatność jest to rozwiązanie spotykane w ustawodawstwie innych państw w stosunku do informacji udostępnianych na wniosek<sup>51</sup>.

---

<sup>49</sup> Za odpłatnością pokrywającą rzeczywiste koszty udostępniania informacji publicznej wypowiedział się ekspert M. Kulesza na posiedzeniu Komisji 19.12.2001 r. Projektodawcy zaś, od samego początku, zakładali bezpłatność udostępnienia informacji, z wyjątkiem sytuacji, gdy wnioskodawca chciałby uzyskać informację – która jest dostępna w formie i postaci zwyczajowo przyjętej – w innej postaci, lub formie lub wnioskodawca chciałby uzyskać informację przetworzoną, co wiązałoby się z dodatkowymi kosztami, albo chciałby uzyskać informację dla potrzeb osobistych (art. 13 projektu ustawy w wersji pierwotnej przed autopoprawką). W projekcie ustawy przygotowanym przez Centrum Monitoringu Wolności Prasy znajdował się zapis, zgodnie z którym organ obowiązany mógłby obciążyć wnioskodawcę rzeczywistym kosztem wykonania kopii dokumentu, z wyłączeniem zysku. Miało to jednak nie dotyczyć osoby, której miesięczne dochody nie przekraczały połowy średniego miesięcznego wynagrodzenia w gospodarce narodowej.

<sup>50</sup> Uregulowanie zezwalające na odrzucenie wniosku ze względu na jego zarobkowy charakter zawiera, na przykład, kanadyjska ustawa o dostępie do informacji publicznej.

<sup>51</sup> Pobieranie opłat za udostępnienie informacji przewidują ustawy niemieckich krajów związkowych Szlezwiku-Holsztynu, Brandenburgii oraz Berlina, regulujące dostęp do informacji publicznej. Ustawa landu Brandenburgii o wglądzie do akt i dostępie do informacji stanowi, iż opłaty powinny być kalkulowane w ten sposób, by osobom zainteresowanym nie zamykać dostępu do informacji. Ustawa landu Berlin o wspieraniu wolności informacji przewiduje zaś, że wnioskodawca ponosi jedynie koszty postępowania odwoławczego od decyzji o odmowie dostępu do akt. Odpłatnie odbywa się również udostępnianie informacji w Kanadzie. Wniosek o udostępnienie informacji musi być opłacony. Opłata wynosi 5 dolarów (zob. A. Sarota, *Praktyczna realizacja prawa do informacji w Kanadzie* [w:] *Czy Polsce jest potrzebna instytucjonalizacja*

Podsumowując stwierdzić należy, że ustawa o dostępie do informacji publicznej zapewnia pełny dostęp do informacji publicznej, z wyjątkiem informacji przetworzonej. Zasada pełnego dostępu jest przewodnią zasadą omawianej ustawy o charakterze konstrukcyjnym. W oparciu o nią bowiem budowany był analizowany akt prawny. Ustawa zasadę tę realizuje: po pierwsze – poprzez przyjęcie szerokiej definicji informacji publicznej; po drugie – poprzez uznanie, iż każda informacja publiczna jest jawna, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej; po trzecie – poprzez szerokie zakreślenie kręgu podmiotów, którym ustawa przyznaje prawo dostępu do informacji publicznej; po czwarte – poprzez wprowadzenie szerokiego zakresu podmiotów, na które ustawa nakłada obowiązek udostępnienia informacji; po piąte – poprzez wprowadzenie bezpłatnego dostępu do informacji publicznej. Natomiast informacja przetworzona udostępniana jest w sposób ograniczony i limitowany.

### 3. ZASADA INSTYTUCJONALNEGO ZABEZPIECZENIA PRAW

Kolejną przewodnią zasadą ustawy o dostępie do informacji publicznej jest zasada instytucjonalnego zabezpieczenia przyznanych praw.

---

*prawa do informacji*, Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, VIII Konferencja Absolwentów, Warszawa 2001, s. 65). Opłaty za udostępnienie informacji pobierane są również przez instytucje Unii Europejskiej. Opłacie podlega zarówno samo udzielenie informacji, jak i sporządzenie kserokopii, o ile dokument swoją objętością przekracza 30 stron. W Irlandii pobiera się opłatę zarówno za udostępnienie informacji, jak i kopiowanie rejestru. Ustawa przewiduje również możliwość pobierania zaliczki, jeżeli koszty udostępniania informacji są znaczne. W takim przypadku podmiot prawa publicznego nie rozpoczyna poszukiwania rejestru zanim zaliczka nie zostanie zapłacona. We Francji dokumenty udostępniane są do wglądu bezpłatnie, odpłatnie zaś sporządza się z nich kopie w jednym egzemplarzu, na koszt osoby, która ich zażąda (art. 4 pkt b ustawy o zastosowaniu różnorodnych środków w celu poprawy stosunków między administracją a obywatelami). Zgodnie jednak ze stanowiskiem Komisji ds. Udostępniania Dokumentów Administracyjnych, opłata ma pokrywać rzeczywiście poniesione koszty i nie może zawierać w sobie choćby niewielkiego zysku dla urzędu. W Stanach Zjednoczonych ustawa o swobodnym dostępie do informacji przewiduje odpłatność za udostępnienia informacji. Opłaty uzależnione są jednak od tego, kto składa wniosek. Jeżeli akta są zamawiane dla celów komercyjnych, opłaty pobierane są według zasadnych standardowych stawek za wyszukanie, kopiowanie i przegląd dokumentów. W przypadku, gdy o udostępnienie występuje jednostka naukowo-edukacyjna lub przedstawiciel mediów opłaty są ograniczone jedynie do zasadnych standardowych stawek za kopiowanie dokumentów. W pozostałych przypadkach pobiera się stawki za wyszukanie i kopiowanie dokumentów. Zaliczka może być pobierana jedynie w wyjątkowych przypadkach.

Jest ona równie istotna, jak zasada wcześniej omawiana. Bez niej bowiem prawo do informacji byłoby jedynie normatywną iluzją, a ustawa przepisem martwym. Zasada ta zawarta jest we wspomianej już wcześniej Rekomendacji Komitetu Ministrów dla Państw Członkowskich Rady Europy<sup>52</sup>.

Prawo do informacji publicznej obejmuje uprawnienia do: uzyskania informacji publicznej, w tym informacji przetworzonej w takim zakresie, w jakim jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego; wglądu do dokumentów urzędowych; dostępu do posiedzeń kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów (art. 3 omawianej ustawy)<sup>53</sup>. Katalog ten ma charakter zamknięty<sup>54</sup>. Udostępnianie informacji publicznej następuje w drodze: ogłaszania informacji publicznej, w tym dokumentów urzędowych<sup>55</sup>, w Biuletynie Informacji Publicznej; udostępniania na wniosek; wyłożenia lub wywieszenia w miejscach ogólnie dostępnych; wstępu na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów i uzyskania materiałów, w tym audiowizualnych i teleinformatycznych, dokumentujących te posiedzenia (art. 7 omawianej ustawy).

Ustawa przyjmuje zasadę, iż większość informacji publicznej ma być udostępniana za pośrednictwem biuletynu teleinformatycznego<sup>56</sup>.

---

<sup>52</sup> Jedną z zasad wymienionych w Rekomendacji Rady Europy, jakimi państwa członkowskie powinny kierować się, jest zasada konieczności wypracowania skutecznych i właściwych środków zapewnienia dostępu do informacji (punkt 3 załącznika do Rekomendacji). Ponadto, zgodnie z kolejną z zasad – przypadku odmowy dostępu do informacji władza publiczna ma obowiązek przedstawienia powodów, na których – zgodnie z prawem lub praktyką – taka odmowa się opiera, nadto podlega ona, na wniosek, nadzorowi (punkt 5 – załącznika do Rekomendacji).

<sup>53</sup> Polska ustawa przyznaje nie tylko prawo dostępu do dokumentów, ale również przewiduje inne gwarantowane prawnie formy uzyskiwania informacji publicznej. W wielu krajach zaś ustawy normują jedynie zasady udostępniania dokumentów. Jest tak, dla przykładu, w Belgii, Danii, Grecji, Irlandii, Portugalii, Stanach Zjednoczonych, oraz we Włoszech.

<sup>54</sup> Katalog ten, biorąc pod uwagę literalne brzmienie tego przepisu, ma charakter zamknięty. *De facto* jednak, jego zakres rozszerza na przykład art. 18 ust. 2 omawianej ustawy, jak również art. 12 ust. 2.

<sup>55</sup> W ustawodawstwie innych krajów stosowana jest różna terminologia dla określenia dokumentów podlegających udostępnieniu. Posługują się one takimi pojęciami jak: „dokument administracyjny” (Finlandia, Belgia, Francja, Grecja, Portugalia, Włochy), „dokument” (Dania, Hiszpania, Holandia), „dokument oficjalny” (Szwecja), „rejestr” (Irlandia), „akta” (Stany Zjednoczone).

<sup>56</sup> Podobne publikatory wśród państw posiadających uregulowany dostęp do informacji publicznej nie są rzadkością. Zgodnie z irlandzką ustawą o wolności informacji podmioty prawa publicznego są zobowiązane przygotowywać, publikować i szeroko udostępniać informator, art. 15 (1). Jego celem jest pomoc społeczeństwu w ustaleniu

Ma mieć on postać ujednoczonych stron w sieci teleinformatycznej. Stronę główną zobowiązany jest stworzyć minister właściwy do spraw administracji publicznej. Ma ona zawierać wykaz podmiotów zobowiązanych do stosowania ustawy, a zarazem udostępniania informacji w Biuletynie, wraz z odnośnikami umożliwiającymi połączenie ich ze stronami tych podmiotów. One zaś zobowiązane są do tworzenia własnych stron Biuletynu<sup>57</sup>. Na stronach tych mają udostępniać informacje określone w ustawie. Mogą również zamieszczać tam inne informacje publiczne<sup>58</sup>. Zgodnie z zasadą przyjętą w ustawie informacje publiczne, które nie zostały udostępnione w Biuletynie Informacji Publicznej, są udostępniane na wniosek<sup>59</sup>. Wniosek może mieć postać ustną lub pisemną. Jeżeli informacja może być udostępniona niezwłocznie, powinna być ona udzielona w formie ustnej lub pisemnej bez pisemnego wniosku<sup>60</sup>. Pisemny wniosek jest więc niezbędny w sytuacji, gdy informacja nie może być udostępniona niezwłocznie. Informacja publiczna może być także udostępniana w drodze wyłożenia lub wywieszenia w miejscach ogólnie dostępnych lub przez zainstalowane w tych miejscach urządzenia umożliwiającego zapoznanie się z tą informacją<sup>61</sup>. A zatem na wniosek udzielane są informacje nie zawarte w Biuletynie, które cechują się tym, że nie mogą być udzielone osobie zainteresowanej niezwłocznie.

Ustawa o dostępie do informacji publicznej w sposób szczegółowy reguluje procedurę udostępniania informacji na wniosek, określając przede wszystkim, w jakim terminie musi być on rozpatrzony, jaką formę prawną przybiera odmowa udostępnienia informacji oraz w jakim

---

i korzystaniu z praw wynikających z opisywanej ustawy, art. 15 (3). Jest on udostępniany bezpłatnie. Podmioty prawa publicznego oprócz informatora opracowują, przygotowują i udostępniają publikacje (art. 16). Amerykańska ustawa o swobodnym dostępie do informacji nakłada na agencje obowiązek publikacji wskazanych w tym akcie prawnym dokumentów i informacji w Rejestrze Federalnym. Zgodnie zaś z francuską ustawą o zastosowaniu różnorodnych środków w celu poprawy stosunków między administracją a obywatelami systematycznie podaje się do wiadomości publicznej wytyczne, instrukcje, informacje, okólniki i odpowiedzi ministerialne stanowiące interpretacje prawa pozytywnego oraz opis procedur administracyjnych a także zapowiedzi dokumentów administracyjnych (art. 9).

<sup>57</sup> Art. 9 omawianej ustawy.

<sup>58</sup> Art. 8 ust. 3 omawianej ustawy.

<sup>59</sup> W ramach prac nad projektem ustawy Senat zaproponował, by informacja publiczna nawet dostępna w Biuletynie była udzielana na wniosek. Rozwiązanie takie argumentowano znikomą dostępnością internetu wśród społeczeństwa. Sejm poprawki tej jednak nie przyjął.

<sup>60</sup> Art. 10 omawianej ustawy.

<sup>61</sup> Art. 11 omawianej ustawy.

trybie może być ona zaskarżona i do jakiego sądu. Dzięki temu każdy podmiot niezadowolony z odmowy dostępu do informacji publicznej może dochodzić swoich praw, w ustalonym w ustawie trybie.

Instytucjonalne zabezpieczenie prawa dostępu do informacji publicznej może mieć różnorodny charakter. Zagadnienie to jednak w sposób znaczny przekracza ramy tego opracowania. Z tego względu zostanie omówione w nim jedynie w sposób skrótowy. Generalnie wyróżnić można dwa modele zabezpieczenia prawa do informacji. Pierwszy polegający na powołaniu organu ochrony prawa do informacji<sup>62</sup>. Może on przybrać formę jednoosobową lub kolegiálną. Organ jednoosobowy powołała na przykład – Kanada (Komisarz ds. Informacji), Irlandia (Komisarz ds. Informacji), niemieckie kraje związkowe Berlin, Brandenburgia, Szlezwik-Holsztyn (pełnomocnik landu), organem kolegiálnym jest zaś francuska<sup>63</sup>, portugalska<sup>64</sup>, czy belgijska Komisja Dostępu do Dokumentów Administracyjnych<sup>65</sup>. W omawianym modelu organ, niezależnie od struktury i formy organizacyjnej, ma najczęściej charakter mediacyjny z uprawnieniami kontrolnymi bez możliwości władczego wpływania na działanie podmiotów zobowiązanych do stosowania ustawy<sup>66</sup>. Z tego względu, jeżeli polubowne rozwiązanie sprawy nie przyniesie rezultatu, istnieje możliwość odwołania się do sądu. Możliwe są

---

<sup>62</sup> W projekt przygotowanym przez Centrum Monitoringu Wolności Prasy zakładał powołanie instytucji Rzecznika Prawa do Informacji. Miał być on powoływany przez Sejm. Do jego kompetencji miało należeć między innymi rozpatrywanie odwołań w sprawach dotyczących udostępniania informacji. Projekt zakładał, iż na decyzję Rzecznika mogła być wniesiona skarga do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

<sup>63</sup> We Francji komisja nosi nazwę Komisji ds. Udostępniania Dokumentów Administracyjnych. Zadania tej komisji określa art. 5 ustawy o zastosowaniu różnorodnych środków w celu poprawy stosunków między administracją a obywatelami. Zgodnie z nim jest ona powołana do zapewnienia swobodnego dostępu do dokumentów administracyjnych, w szczególności przez wydawanie opinii w sprawach jej przekazanych przez osoby napotykające na trudności związane z uzyskaniem dostępu do określonego dokumentu administracyjnego, służenia radą organom w sprawach związanych z dostępem do dokumentów administracyjnych oraz proponowania niezbędnych zmian w aktach prawnych dotyczących udostępniania dokumentów administracyjnych.

<sup>64</sup> W przypadku Portugalii jest to Komisja do Spraw Dokumentów Administracyjnych.

<sup>65</sup> Na temat instytucji niezależnego organu czuwającego nad przestrzeganiem prawa do informacji zob. T. Górczyńska, *Niezależna władza administracyjna*, „Rzeczpospolita” z 21.5.1997 r.

<sup>66</sup> Przykładem takiego podmiotu jest kanadyjski Komisarz do Spraw Wolności Informacji. Jak podaje A. Sarota (zob. *Praktyczna realizacja prawa do informacji w Kanadzie*, op. cit., s. 68), w 1999 r. ok. 99% konfliktów zostało zażegnanych bez konieczności odwoływania się do drogi sądowej, a tylko trzy odwołania zostały skierowane do sądu, co świadczy dobitnie o dużym autorytecie Komisarza.



jednak w ramach tego modelu pewne modyfikacje. Na przykład w Irlandii Komisarz jest organem odwoławczym z uprawnieniami władczymi<sup>67</sup>. Drugi z modeli ochrony prawa do informacji charakteryzuje się nie powołaniem organu czuwającego nad przestrzeganiem tego prawa i powierzenie kontroli jego wyłącznie sądom. Na takie rozwiązanie zdecydowano się w polskiej ustawie<sup>68</sup>. Za nim przemawiała, przede wszystkim, niechęć twórców do rozrostu administracji publicznej, w tym dublowania kompetencji Rzecznika Praw Obywatelskich oraz obawa przed niemożliwością zapewnienia temu organowi przymiotu apolityczności.

Powracając jednak do trybu udzielania informacji publicznej – udostępnianie na wniosek – następuje bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku<sup>69</sup>. Jeżeli infor-

---

<sup>67</sup> Zgodnie z irlandzką ustawą o wolności informacji Komisarz może zrewidować decyzję. W ramach tej rewizji może utrzymać decyzję w mocy lub ją zmienić, bądź uchylić decyzję, i jeżeli uzna to za stosowne podjąć inną decyzję w sprawie art. 34 (2).

<sup>68</sup> Przyjęty w Polsce model jest spotykany, oczywiście z pewnymi modyfikacjami, w takich krajach jak: Holandia, Włochy i Stany Zjednoczone. W ostatnim z nich od decyzji agencji przysługuje odwołanie do sądu okręgowego Stanów Zjednoczonych w okręgu zamieszkania wnoszącego zażalenie lub głównego terenu jego działalności gospodarczej lub miejsca przechowywania przez agencję jej akt lub też sąd Dystryktu Columbia (art. 4 (B) ustawy o swobodnym dostępie do informacji). Ponadto warto wspomnieć, iż agencje przesyłają sprawozdanie ze swojej działalności w zakresie dostępu do informacji Prokuratorowi Generalnemu Stanów Zjednoczonych. W sprawozdaniach tych przekazuje się następujące informacje: liczbę otrzymanych wniosków; liczbę rozpatrzonych wniosków; liczbę negatywnie rozpatrzonych wniosków o udostępnienie akt; liczbę odwołań i ich wynik; listę ustaw jakie agencja przyjęła za podstawę upoważniającą do nie udostępnienia akt; informację, czy sąd utrzymał w mocy decyzję agencji o nie udostępnieniu akt; przeciętną liczbę dni poświęconą przez agencję na rozpatrzenie różnego rodzaju wniosków; łączną sumę opłat pobranych za rozpatrzenie wniosku (art. e (1)). Prokurator Generalny zapewnia dostęp do takich sprawozdań w jednym miejscu dostępu elektronicznego (art. e (3)).

<sup>69</sup> Termin rozpatrzenia sprawy jest regulowany również przez wspomnianą Rekomendację. Zgodnie z punktem czwartym załącznika do niej decyzje w sprawie jakiegokolwiek żądania informacji powinny być podejmowane w rozsądnym czasie (within a reasonable time). Irlandzka ustawa o wolności informacji przewiduje, że rozstrzygnięcia dotyczące dostępu do informacji publicznej zapadają nie później niż w przeciągu 4 tygodni po otrzymaniu wniosku (art. 8 (1)). Okres ten może być przedłużony nie dłużej jednak niż na 4 tygodnie (art. 9 (1)). W interesujący sposób kwestie terminu załatwienia sprawy reguluje amerykańska ustawa o swobodnym dostępie do informacji. Zgodnie z jej postanowieniami termin załatwienia sprawy wynosi 20 dni roboczych (art. (6) (A)). Może być on przedłużony na następne 10 dni roboczych w nadzwyczajnych okolicznościach (ustawa definiuje to pojęcie) – (art. (6) (B)). Poza tymi regulacjami agencja może wydać przepisy wewnętrzne przewidujące wielotorowe rozpatrywanie wniosków w zależności od ich pracochłonności (czasochłonności). Przepisy wewnętrzne mogą przewidywać, że osoba, której wniosek nie będzie się kwalifikował do rozpa-

macja publiczna nie może być udostępniona w powyższym terminie, podmiot obowiązany do jej udostępnienia powiadamia w tym terminie o powodach opóźnienia oraz o terminie w jakim udostępni informację, nie dłuższym jednak niż 2 miesiące od dnia złożenia wniosku (art. 13 omawianej ustawy). Odmowa udostępnienia informacji publicznej oraz umorzenie postępowania o udostępnienie informacji przez organ władzy publicznej następują w drodze decyzji. Do decyzji tych stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, z tym że: odwołanie od decyzji rozpoznaje się w terminie 14 dni; uzasadnienie decyzji o odmowie udostępnienia informacji zawiera także imiona, nazwiska i funkcje osób, które zajęły stanowisko w toku postępowania o udostępnienie informacji, oraz oznaczenie podmiotów ze względu, na których dobra wydano decyzję o odmowie udostępnienia informacji (art. 16 omawianej ustawy). Nie wszystkie jednak podmioty zobowiązane do udzielania informacji publicznej są organami władzy publicznej. W ich przypadku ustawa przyjmuje założenie, że wnioskodawca może wystąpić do podmiotu zobowiązanego o ponowne rozpatrzenie sprawy. Do wniosku stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące odwołania (art. 7 ust. 2 omawianej ustawy).

Ustawa o dostępie do informacji publicznej przewiduje sądową kontrolę rozstrzygnięć podejmowanych przez podmioty zobowiązane do udostępniania informacji publicznej oraz decyzji w postępowaniu odwoławczym. Do skarg rozpatrywanych w postępowaniu o udostępnienie informacji publicznej stosuje się, przepisy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, z tym że: przekazanie akt i odpowiedzi na skargę następują w terminie 15 dni od dnia otrzymania skargi; skargę rozpatruje się w terminie 30 dni od dnia otrzymania akt wraz z odpowiedzią na skargę (art. 21 omawianej ustawy). Wyjątek od jurysdykcji sądu administracyjnego stanowią sprawy, w których odmówiono prawa dostępu do informacji publicznej ze względu na wyłączenie ich jawności z powołaniem się na ochronę danych osobowych, prawo do prywatności oraz tajemnicę inną niż państwowa, służbowa, skarbowa lub statystyczna. W takich przypadkach przysługuje prawo wniesienia powództwa do sądu powszechnego o udostępnienie takiej informacji (art. 22 omawianej ustawy).

---

trzenia w najszybszym trybie wielotorowym będzie mogła ograniczyć zakres wniosku w celu zakwalifikowania go do szybszego rozpatrzenia (art. (6) (E)). Agencja może również wydać przepisy wewnętrzne przewidujące przyspieszone załatwianie wniosków. Przyspieszone rozpatrywanie wniosku o udostępnienie akt może nastąpić, gdy osoba ubiegająca się wykaże istnienie bezwzględnej konieczności (ustawa definiuje to pojęcie) lub w innych przypadkach określonych przez agencje (art. (6) (E) (I))

Wydaje się, iż przyznane w ustawie gwarancje instytucjonalnej ochrony prawa do informacji nie można uznać za w pełni satysfakcjonujące. W sposób wiążący będzie można ocenić to jednak dopiero po upływie minimum roku od jej wejścia w życie. Kilka spraw już teraz jednak budzi wątpliwości. Po pierwsze, w przypadku spraw rozpatrywanych przed sądem powszechnym brak jest w ustawie jakiegokolwiek ochrony przed przewlekłością postępowania. Rozwiązanie to nie tylko utrudni dochodzenie prawa do informacji, ale w konsekwencji spowoduje także nierówność podmiotów, w dochodzeniu swoich praw w zależności od tego, ze względu na jaki rodzaj tajemnicy nastąpiła odmowa dostępu. Po drugie, ustawa nie przewiduje sankcji lub jakiegokolwiek odpowiedzialności za nieterminowe rozpoznanie wniosku. Nie ma również możliwości wniesienia skargi na milczenie władzy, ponieważ kodeks postępowania administracyjnego ma zastosowanie zgodnie z art. 16 dopiero do decyzji odmawiającej udostępnienia informacji. Po trzecie, art. 13 nie przewiduje jakiegokolwiek ograniczenia, co do możliwości przedłużania terminu udostępnienia informacji do 2 miesięcy. Wystarczy, że informacja „nie może być udostępniona” bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku.

#### 4. ZASADA OCHRONY PRAW INNYCH PODMIOTÓW

Ostatnią z zasad przewodnich ustawy o dostępie do informacji publicznej jest zasada ochrony praw innych podmiotów. Zgodnie z nią prawo do informacji przysługuje, o ile jego udzielenie nie narusza praw lub dóbr objętych ochroną prawną. Omawiana zasada ma swoje odzwierciedlenie w art. 2 ustawy. Zgodnie z nim każdemu przysługuje, z zastrzeżeniem art. 5, prawo dostępu do informacji publicznej. W art. 5 zaś zapisane jest, iż prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu w zakresie i na zasadach określonych w przepisach o ochronie informacji niejawnych oraz o ochronie innych tajemnic ustawowo chronionych (ust. 1). Prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy. Ograniczenie to nie dotyczy informacji o osobach pełniących funkcje publiczne, mających związek z pełnieniem tych funkcji, w tym o warunkach powierzenia i wykonywania funkcji, oraz przypadku, gdy osoba fizyczna lub przedsiębiorca rezygnują z przysługującego im prawa (ust. 2).

Prawo do informacji publicznej nie jest więc prawem bezwzględnym. Omawiana ustawa przyznaje je każdemu w sposób warunkowy.

Nie może być ono realizowane z naruszeniem praw innych podmiotów<sup>70</sup>. Podlega ono ograniczeniu na podstawie ustaw szczególnych<sup>71</sup>, jak również w przypadkach wskazanych w art. 5 ust. 2 omawianej ustawy. Wspomniane ograniczenia mają różny charakter<sup>72</sup>. Wprowadzane

---

<sup>70</sup> Zgodnie z wspomnianą już Rekomendacją Rady Europy prawo do informacji publicznej posiadanej przez władze publiczne, nie będące organami ustawodawczymi ani władzami sądowymi, może być poddane tylko takim ograniczeniom, jakie są konieczne w demokratycznym społeczeństwie dla ochrony interesów publicznych oraz dla ochrony prywatności i innych prawowitych interesów prywatnych, mając jednocześnie na względzie specjalny interes jednostki w otrzymaniu informacji dotyczącej jej osoby (punkt 6 – załącznika do Rekomendacji).

<sup>71</sup> Prawo do informacji publicznej może być ograniczone ze względu na postanowienia ustaw szczególnych, takich jak między innymi: ustawa z 14.6.1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. tj. z 2000 r., Nr 98, poz.1071 z późn. zm.); ustawa z 6.4.1990 r. o Policji (Dz.U. tj. z 2000 r., Nr 101, poz. 1092); ustawa z 24.5.2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz.U. 2002, Nr 74, poz. 676.); ustawę z 29.11.1990 r. o pomocy społecznej (Dz. U. tj. z 1998 r., Nr 64, poz. 414 z późn. zm.); ustawa z 30.8.1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej (Dz. U. Nr 91, poz. 408 z późn. zm.); ustawa z 16.4.1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. Nr 47, poz. 211 z późn. zm.); ustawa z 4.2.1994 r. prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. Nr 27, poz. 96 z późn. zm.); ustawa z 10.6.1994 r. o zamówieniach publicznych (Dz. U. z 1998 r., Nr 119, poz. 773 z późn. zm.); ustawa z 19.8.1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego (Dz. U. Nr 111, poz. 535 z późn. zm.); ustawa z 23.12.1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 1995 r., Nr 13, poz. 59 z późn. zm.); ustawa z 13.10.1995 r. o zasadach ewidencji i identyfikacji podatników i płatników (Dz. U. Nr 142, poz. 702 z późn. zm.); ustawa z 5.12.1996 r. o zawodzie lekarza (Dz. U. z 1997 r., Nr 28, poz. 152 z późn. zm.); ustawa z 25.6.1997 r. o świadku koronnym (Dz. U. Nr 114, poz. 738 z późn. zm.); ustawa z 29.6.1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. Nr 137, poz. 926 z późn. zm.); ustawa z 22.8.1997 r. o publicznej służbie krwi (Dz. U. Nr 106, poz. 681 z późn. zm.); ustawa z 29.8.1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz.U. Nr 133, poz. 883 z późn. zm.); ustawa z 22.1.1999 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz. U. Nr 11, poz. 95 z późn. zm.). Szerzej na ten temat zob. R. i M. Taradejna, *Tajemnica państwowa i inne tajemnice chroniące interesy państwa i obywateli. Zbiór przepisów z komentarzem*, Warszawa 1998; E. Jarzęcka-Siwik, *Tajemnica ustawowo chroniona*, „Kontrola Państwowa” 1998, nr 3 i 4.

<sup>72</sup> Odmienne niż w Polsce prowadzenie ograniczeń prawa do informacji w samym akcie przyznającym to prawo jest rozwiązaniem najczęściej spotykanym w ustawodawstwie innych państw. Katalog wyłączeń przyznanego prawa może być mniej lub bardziej rozbudowany. Najogólniej rzecz ujmując, najczęstszymi przyczynami ograniczającymi prawo wglądu w dokumenty administracyjne („dokumenty”, „dokumenty oficjalne”, „rejstry”, „akta” – równe ustawy przyjmują różną terminologię) lub dostęp do informacji publicznej jest: – bezpieczeństwo publiczne (Belgia, Dania, Finlandia, Francja, Holandia, Grecja, Irlandia, Portugalia, Szwecja, USA); – tajemnica obrad rządu (Belgia, Dania, Francja, Grecja, Irlandia, Portugalia); – dobro stosunków międzynarodowych (Belgia, Finlandia, Francja, Irlandia, Szwecja, USA); – dobro finansów publicznych (Dania, Finlandia, Szwecja); – prawo do prywatności – tajemnica życia prywatnego (Belgia, Dania, Finlandia, Francja, Grecja, Portugalia, Szwecja, USA);

są w interesie publicznym, jak również interesie prywatnym zasługującym na ochronę prawną. Ich omówienie w sposób znaczny przekracza ramy tego opracowania.

Warto jednak moment uwagi poświęcić prawu do prywatności i tajemnicy przedsiębiorcy. Ustawa o dostępie do informacji publicznej przewiduje, że prawo w niej zagwarantowane może być ograniczone ze względu na dobra wskazane w przepisach szczególnych i na zasadach w nich określonych. Wprowadza jednak dwie podstawy jego ograniczenia o charakterze autonomicznym. Jest to prawo do prywatności i tajemnica przedsiębiorcy. Prawo do prywatności, o którym mowa w art. 5 ust. 2 omawianego aktu prawnego, ma charakter suwerenny i nie może być traktowane tylko i wyłącznie jako jedno z dóbr osobistych. Oczywiście dorobek doktryny prawa cywilnego będzie pomocny w ukształtowaniu znaczenia tego pojęcia, jako wartości ograniczającej dostęp do informacji publicznej, nie może być ono jednak tylko do niego zawężane.

Pojęcie prawa do prywatności (*right to privacy*) zostało po raz pierwszy określone i zdefiniowane pod koniec XIX wieku przez dwóch bostońskich prawników: Samuela D. Warrena i Louisa D. Brandeisa<sup>73</sup>. Postulowali oni uznanie prawa do prywatności za dobro samoistne rodzące uprawnienie odrębne od przysługującego poszkodowanemu wskutek zniesławienia. Zdefiniowali je jako „prawo do pozostawienia w spokoju”

---

– tajemnicę przemysłową i handlową (Belgia, Dania, Finlandia, Francja, Holandia, Grecja, Irlandia, Portugalia, Włochy, USA). Ustawy przewidują również możliwość nie ujawniania: – dokumentów na etapie przygotowawczym (Belgia, Dania, Finlandia, Irlandia, Portugalia, Szwecja, Włochy, USA); informacji lub dokumentów w ramach procesu decyzyjnego – do momentu podjęcia decyzji przez stosowne władze (Belgia, Dania, Finlandia, Irlandia, Portugalia, Włochy). Wskazane powyżej ograniczenia nie mają charakteru bezwzględnego. Przepisy prawa pozostawiają mniejszą lub większą swobodę decydowania podmiotowi zobowiązanemu do udostępniania informacji.

<sup>73</sup> S. D. Warren, L. D. Brandeis, *The Right to Privacy*, Harvard Law Review 1890, vol. 4, s. 193–200 (tekst ten przedrukowano także [w:] R. Wacks, *Privacy*, vol. II, Dartmouth 1993, s. 3 i n.). Zdefiniowanie prawa do prywatności jako *right to be let alone*, jest przypisywane tym autorom. W rzeczywistości zostało ono po raz pierwszy tak określone dwa lata przed Warrenem i Brandeisem przez amerykańskiego sędziego. T. McIntyre Cooley w rozprawie, *Treatise on the Tort of Low* wydanej w 1888 r., zdefiniował prawo do prywatności jako prawo do tego, aby być pozostawionym w spokoju („... a right to complete immunity: to be let alone”). D. W. Leebon podaje zaś, że postulat ochrony prywatności na dziesięć lat przed ukazaniem się artykułu Warrena i Brandeisa sformułował E. L. Godkin. Napisał on: „nic nie jest warte większej ochrony prawnej niż życie prywatne lub innymi słowy, prawo każdego człowieka do zachowania swych spraw tylko dla siebie i samodzielnego decydowania w jakim stopniu będzie przedmiotem publicznej obserwacji” (cyt. za: D. W. Leebon, *The Right to Privacy's Place in the Intellectual History of Tort Law*, „Case Western Reserve Law Review” 1991, vol. 41, s. 776).

(*right to be let alone*). Wspomniana definicja pozostała na długie lata najbardziej trafną i najlepiej oddającą znaczenie tego pojęcia. Obecnie w piśmiennictwie funkcjonuje wiele definicji prawa do prywatności<sup>74</sup>. Różnią się one od siebie w sposób znaczny, szczególnie jeżeli chodzi o zakres sfery prywatności, która według autorów zasługuje na objęcie ochroną prawną. Pomimo, że od pojawienia się idei prawa do prywatności minęło ponad sto lat, zakres tego pojęcia nadal pozostaje nieokreślony i nic nie wskazuje na to, że w najbliższym czasie nastąpi ustalenie jednolitego katalogu wartości mieszczących się w tej sferze<sup>75</sup>. Jest to w dużej mierze nie tyle efekt tego, iż pojęcie to ma charakter nieostry lecz konsekwencja odmiennych poglądów na to, co przez konstrukcję tę powinno być chronione. Bardzo wielu autorów unika więc jego definiowania, zajmując się jedynie określeniem granic prawa do prywatności<sup>76</sup>.

W polskim porządku prawnym prawo do prywatności jest prawem konstytucyjnie gwarantowanym. Zgodnie z postanowieniami ustawy zasadniczej każdy ma prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu osobistym (art. 47). Ochronę sfery życia prywatnego zalicza się także do praw człowieka o charakterze fundamentalnym<sup>77</sup>. Jest ona zagwarantowana w art. 12 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka<sup>78</sup>,

---

<sup>74</sup> Kompleksowy przegląd definicji prawa do prywatności pozostaje poza zakresem tej pracy. Szerzej na ten temat zob. Z. Mielnik, *Prawo do prywatności (zagadnienia wybrane)*, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny” 1996, nr 2 i podana tam literatura; M. Safjan, *Prawo do ochrony życia prywatnego [w:] Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa ochrona* pod red. L. Wiśniewskiego, Warszawa 1997; B. Kordasiewicz, *Cywilnoprawna ochrona prawa do prywatności*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2000, nr 1.

<sup>75</sup> A. Mednis, *Prawo do prywatności i ochrona danych osobowych – uwagi na tle praktyki Rzecznika Praw Obywatelskich*, „RPO-Mat”, nr 6, s. 92.

<sup>76</sup> L. Kański, *Prawo do prywatności, nienaruszalność mieszkania i tajemnicy korespondencji*, [w:] *Prawa człowieka. Model prawny*, pod red. R. Wieruszewskiego, Wrocław-Warszawa-Kraków 1991, s. 69.

<sup>77</sup> Prezentacja orzecznictwa Europejskiej Komisji i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka odnoszącego się do prawa do prywatności została dokonana między innymi przez następujących autorów: M. Safjan, *Prawo do prywatności osób publicznych [w:] Księga pamiątkowa ku czci Sędziego Janusza Pietrzykowskiego*, Warszawa 2000, s. 131–133; *Orzecznictwo Strasburskie, Zbiór Orzeczeń Trybunału Praw Człowieka 1990–1997*, tom II, pod red. T. Jasudowicza, Toruń 1998, s. 545–578; *Europejska Konwencja Praw Człowieka, Wybór orzecznictwa*, red. M. A. Nowicki, Warszawa 1999, s. 326–386; A. Mednis, *Państwo wobec praw jednostki (na tle orzecznictwa Europejskiej Komisji i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka do art. 8 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka)*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 12.

<sup>78</sup> W artykule tym zapisano, iż „Nikt nie będzie podlegał arbitralnemu wkraczaniu w jego życie prywatne, rodzinę, mieszkanie lub korespondencję”.

w art. 8 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności<sup>79</sup> i w art. 17 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych<sup>80</sup>.

Specyfika prawa do prywatności polega na tym, że prywatność jest traktowana jako dobro autonomiczne będące przedmiotem samostannej ochrony prawnej. Podlega ona ochronie tylko dlatego, że przynajmniej każdej osobie prawo do wyłącznej kontroli tej sfery życia, która nie dotyczy innych, a w której wolność od ich ciekawości jest swoistą *conditio sine qua non* swobodnego rozwoju jednostki<sup>81</sup>. Prawo do prywatności może być naruszane zarówno w układzie horyzontalnym, jak i wertykalnym. W tym ostatnim przypadku potencjalnym podmiotem naruszającym może być administracja publiczna. Jest ona bowiem dysponentem wielu informacji należących do sfery życia prywatnego, przekazanych jej przez jednostki w zaufaniu. Wprowadzenie prawa do prywatności, jako jednej z podstaw odmowy udostępniania informacji publicznej, umożliwi administracji ochronę tych wartości. Ochrona ta nie następuje jednak w interesie administracji publicznej lecz wskazanych podmiotów. W związku z powyższym mogą one zrzec się przyznanego im prawa.

Na zakończenie rozważań stwierdzić należy, że dla wytyczenia granic prawa do informacji duże znaczenie ma między innymi określenie granic sfery prywatności, zarówno w odniesieniu do osób pełniących funkcje publiczne, jak i tych nie pełniących takich funkcji. Określenie sfery objętej ochroną, a jednocześnie granic prawa do informacji nastąpi dopiero w oparciu o praktykę i orzecznictwo w tej dziedzinie.

---

<sup>79</sup> Przepis ten stanowi, iż „Każdy ma prawo do poszanowania swojego życia prywatnego i rodzinnego, swojego mieszkania i swojej korespondencji. Niedopuszczalna jest ingerencja władzy publicznej w korzystanie z tego prawa, z wyjątkiem przypadków przewidzianych przez ustawę i koniecznych w demokratycznym społeczeństwie z uwagi na bezpieczeństwo państwowe, bezpieczeństwo publiczne lub dobrobyt gospodarczy kraju, ochronę porządku i zapobieganie przestępstwom, ochronę zdrowia i moralności lub ochronę praw i wolności innych osób” (art. 8 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzonej w Rzymie 4.11.1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2, Dz. U. 1993 r., Nr 61, poz. 284 z późn. zm.).

<sup>80</sup> Zgodnie z tym artykułem „Nikt nie może być narażony na samowolną lub bezprawną ingerencję w jego życie prywatne, rodzinne, dom czy korespondencję ani też na bezprawne zamachy na jego cześć i dobre imię. Każdy ma prawo do ochrony prawnej przed tego rodzaju ingerencjami i zamachami” (art. 17 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych otwartego do podpisu w Nowym Jorku 19.12.1966 r., Dz.U. z 1977 r., Nr 38, poz. 167).

<sup>81</sup> M. Safjan, *Prawo do ochrony...*, s. 127–128.

Wydaje się jednak, że skłaniać się będą one raczej w stronę węższego rozumienia prawa do prywatności, jako granicy prawa do informacji, niż w kierunku zbyt szerokiego zakresu ochrony właściwego dla prawa cywilnego. Można więc przyjąć, że prawo do prywatności będzie traktowane „wąsko” jako „(...) prawo jednostki do decydowania o tym w jakim stopniu będzie się dzielić z innymi swymi myślami, uczuciami i faktami ze swojego życia osobistego”<sup>82</sup>. Nie można jednak przesądzić tego w sposób definitywny.

Drugą podstawą ograniczenia prawa do informacji, oprócz ustaw szczególnych, jest tajemnica przedsiębiorcy. Tajemnica ta jest pojęciem szerszym niż tajemnica przedsiębiorstwa, o której mowa w ustawie o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji<sup>83</sup>. Wniosek taki nasuwa się na podstawie lektury art. 5 ust. 1 i 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Jeżeli bowiem granice prawa do informacji wyznaczają ustawy szczególne, w tym ustawa o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, to gdyby zakres tych pojęć był tożsamy to bezprzedmiotowym byłoby powtórzenie w ustępie drugim tajemnicy przedsiębiorcy jako odrębnej podstawy odmowy udzielenia informacji.

Zarówno w ustawie o dostępie do informacji publicznej, jak i w innych przepisach prawa brak jest definicji tajemnicy przedsiębiorcy. Z tego względu dla ustalenia jej znaczenia należy przede wszystkim zdefiniować pojęcie przedsiębiorcy. Wydaje się, iż najwłaściwsza będzie definicja z ustawy Prawo działalności gospodarczej<sup>84</sup>. Zgodnie z nią przedsiębiorcą jest osoba fizyczna, osoba prawna oraz nie mająca osobowości prawnej spółka prawa handlowego, która zawodowo, we własnym imieniu podejmuje i wykonuje działalność gospodarczą<sup>84</sup>. Za przedsiębiorców uznaje się także wspólników spółki cywilnej w zakresie wykonywanej przez nich działalności gospodarczej<sup>85</sup>. W związku z powyższym

---

<sup>82</sup> Definicja ta została opracowana przez amerykańskie Biuro ds. Nauki i Technologii, zob. R.F. Hixson, *Privacy in public Society, (Human rights in conflict)*, Oxford 1987.

<sup>83</sup> Tajemnica przedsiębiorstwa to nie ujawnione do wiadomości publicznej informacje techniczne, technologiczne, handlowe lub organizacyjne przedsiębiorstwa, co do których przedsiębiorca podjął niezbędne działania w celu zachowania ich poufności (art. 11 pkt 4 ustawy z 16.4.1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. Nr 47, poz. 211 z późn. zm.). Dla uznania danej informacji za tajemnicę przedsiębiorstwa konieczne jest więc spełnienie łącznie trzech warunków. Informacja musi mieścić się w ustalonym ustawie zakresie przedmiotowym, mieć charakter poufny i przedsiębiorca musi wobec niej podjąć niezbędne środki ochrony.

<sup>84</sup> Ustawa z 19.11.1999 r. Prawo działalności gospodarczej (Dz. U. Nr 101 poz. 117 z późn. zm.).

<sup>85</sup> Działalnością gospodarczą w rozumieniu ww. ustawy jest to zarobkowa działalność wytwórcza, handlowa, budowlana, usługowa oraz poszukiwanie, rozpoznawanie



za tajemnicę przedsiębiorcy można uznać informacje znane jedynie określonej grupie osób i związane z prowadzoną przez przedsiębiorcę działalnością, wobec których podjął on wystarczające środki ochrony w celu zachowania ich poufności. Na podstawie powyższych rozważań wydaje się, iż zakres pojęcia tajemnicy przedsiębiorstwa i tajemnicy przedsiębiorcy w dużym stopniu się pokrywają. Z tym tylko zastrzeżeniem, że tajemnica przedsiębiorcy może być w pewnych przypadkach rozumiana szerzej.

## 5. PODSUMOWANIE

Ustawa o dostępie do informacji publicznej, w sposób zadawalający kształtuje prawa podmiotu zainteresowanego do uzyskania informacji publicznej. Za wystarczającą uznać należy, przewidzianą w tym akcie prawnym, ochronę praw innych podmiotów. Nie satysfakcjonuje, zaś instytucjonalna ochrona realizacji prawa do informacji publicznej. Sporo do życzenia pozostawia również, sposób ukształtowania pozycji prawnej podmiotów zobowiązanych do udostępniania tej informacji<sup>86</sup>. Wydaje się, iż przy tworzeniu omawianego aktu prawnego zachwiana została równowaga między prawami człowieka, a ochroną administracji przed nadużywaniem tego prawa.

Wracając jednak do istoty tej ustawy, jaką jest zapewnienie dostępu do informacji publicznej, wydaje się, iż zagrożenia w jej praktycznej realizacji leżą poza omawianym aktem prawnym. Mają one swoje podłoże przede wszystkim w mentalności urzędników. Ustawa to nie wszystko. Dostęp do informacji publicznej zależy w dużym stopniu od kultury politycznej danego kraju<sup>87</sup>, a co za tym idzie od klimatu „otwar-

---

i eksploatacja zasobów naturalnych, wykonywana w sposób zorganizowany i ciągły (art. 2 ust. 1 ww. ustawy).

<sup>86</sup> Art. 2 ust. 2 i 3 wymienionej ustawy.

<sup>87</sup> Zagadnienie to przekracza ramy tego opracowania. Wskazać jednak należy, że ustawa o dostępie do informacji publicznej zawiera stosowne uregulowania dotyczące ochrony praw innych podmiotów, nie chroni jednak w wystarczającym stopniu organów władzy publicznej i innych jednostek organizacyjnych zobowiązanych do jej stosowania. Wydaje się to o tyle niezrozumiałe, że wprowadzenie stosownych ograniczeń, może z wyjątkiem odpłatności za informację, nie wpłynęło by w jakikolwiek sposób na realizację przyznanego w ustawie prawa, a zarazem spowodowałoby, że informacja mogłaby być sprawniej udostępniana. W ustawie brak jest kilku norm proceduralnych chroniących administrację publiczną przed wnioskami o charakterze uporczywym, zarobkowym, czy mającymi na celu jedynie udrczenie podmiotu zobowiązanego. Wąt-

tości” w życiu publicznym. Kolejne zagrożenie wydaje się tkwić w braku wiedzy po stronie podmiotów uprawnionych. Ustawa ta nie doczekała się chyba, jakiegokolwiek akcji promocyjnej. W świadomości społecznej, wiedza na temat uprawnień z niej wynikających jest znikoma, jeśli w ogóle nie żadna. W ramach prac nad ustawą przedstawiciel Kancelarii Prezesa Rady Ministrów słusznie stwierdził, że byłoby paradoksem, gdyby ta ustawa nie była wspierana przez publiczną kampanię promującą prawo do informacji<sup>88</sup>. Niestety tak właśnie się chyba stało. Dla praktycznej realizacji prawa dostępu do informacji publicznej duże znaczenie może mieć również niewydolność naszego sądownictwa. Informacja ma bowiem tę cechę, iż szybko się dezaktualizuje. Ludzie mogą więc nie chcieć dochodzić swych praw w drodze długoletnich procesów. Chodzi tu, przede wszystkim o sprawy toczące się przed sądami powszechnymi.

Na zakończenie rozważań dotyczących ustawy o dostępie do informacji publicznej warto odnieść się do słów krytyki, jakie padają pod adresem tego aktu prawnego<sup>89</sup>. Podstawowy zarzut z jakim można się spotkać, jest to iż ustawa nie jest ustawą matką, w stosunku do ustaw normujących prawo dostępu do informacji publicznej. Po części zarzut ten jest uzasadniony i wynika z dwóch podstawowych okoliczności. Przede wszystkim w polskim porządku prawnym brak jest ustaw organicznych. Ustawa ta ma więc równą moc prawną innym ustawom ograniczającym prawo dostępu do informacji publicznej. Po drugie, ustawa

---

pliwości może budzić również brak choćby minimalnej opłaty pokrywającej koszty udostępnienia informacji. W niejasny sposób uregulowana jest kwestia kosztów kserowania dokumentów, czy możliwości wprowadzenia opłat za informację przetworzoną. Omawiany akt prawny nie dokonał również zmian w ustawie z 8.9.2000 r. o opłacie skarbowej (Dz. U. Nr 86 poz. 960 z późn. zm.), zwalniając wnioski o udostępnienie tej informacji z wspomnianej opłaty. W związku z tym są one wzajemnie sprzeczne. Brak jest także w ustawie zapisu zezwalającego na odmowę dostępu do informacji publicznej ze względu na nieziszczenie opłaty, o której mowa w art. 15. Krytycznie odnieść należy się również do art. 4 ust. 3 zgodnie, z którym do udostępnienia informacji zobowiązany jest podmiot będący w posiadaniu informacji wskazanej we wniosku. Takie uregulowanie bowiem powoduje, iż często tą samą informację zobowiązany w praktyce jest udzielić więcej niż jeden podmiot. Może się również zdarzyć, iż podmiot zobowiązany jest udostępnić informację, która została mu przekazana ale nie jest jej dysponentem.

<sup>88</sup> Zob. na ten temat M. Hunt, *Openness and civil service ethics*, „International Reviews of Administrative Sciences” 1995, vol. 61(1), s. 11–17.

<sup>89</sup> Opinia ta została wygłoszona przez Przedstawiciela Kancelarii Prezesa Rady Ministrów – D. Długosza na posiedzeniu Komisji 19.12.2000 r. Podobny pogląd wygłosił również J. Buzek, *Wolność informacji fundamentem*, „Rzeczpospolita” z 14.7.2000 r.

<sup>89</sup> Zob. między innymi opinię A. Rzeplińskiego o ustawie o dostępie do informacji publicznej dla senackiego Biura Informacji i Dokumentacji.

ta została wkomponowana w istniejący już od lat system ochrony informacji. Jednocześnie jego pełne przebudowanie rozpoczęte od przyjęcia ustawy określającej zasady dostępu, następnie formułowania wyjątków od niej odwlekłoby regulacje prawną w tym zakresie na lata. Pozytywny wynik tej „operacji”, mógłby jednak zostać szybko zniweczony, w wyniku pochopnych nowelizacji ustaw szczególnych, bez uwzględnienia zasad sformułowanych w „ustawie matce”. „Ustawa matka”, w polskim porządku prawnym, to bowiem jedynie pojęcie teoretyczne bez jakiegokolwiek instytucjonalnego zabezpieczenia poprzez odpowiednie usytuowanie w hierarchii źródeł prawa. Wydaje się więc, że podnieszone zarzuty nie mają zbyt wielkiego znaczenia praktycznego. Oczywiście chciałoby się, żeby ustawa reglamentowała sytuacje w jakich dopuszczalne są wyjątki od przyznanego każdemu prawa do informacji, rozwijając w ten sposób postanowienia Konstytucji. Szczególnie, że jest to raczej przyjęty standard w ustawach innych państw regulujących to zagadnienie. Ze wszech miar pożądane byłoby również, uregulowanie ogólnych zasad w oparciu, o które następowałoby udzielenie informacji, jak i odmowa jej udzielenia. Tak się niestety nie stało. Wskazać jednak należy na to, że ustawa w sposób zasadniczy przeobraziła sferę ochrony informacji, wyposażając każdy podmiot w możliwość sądowej kontroli każdego rozstrzygnięcia. Bez niej, na zasadzie uznaniowości, można było odmawiać udzielenia informacji powołując się na tajemnice ustawowo chronione. Teraz trzeba liczyć się z kontrolą podejmowanych rozstrzygnięć. Ustawa ta więc nie tylko reguluje dostęp do informacji, ale ma także pośrednio zastosowanie w przypadku odmowy tego dostępu.

## **USTAWA**

z dnia 6 września 2001 r.

### **o dostępie do informacji publicznej.**

(Dz. U. z dnia 8 października 2001 r., Nr 112, poz. 1198)

#### **Rozdział 1. PRZEPISY OGÓLNE**

##### **Art. 1**

1. Każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną w rozumieniu ustawy i podlega udostępnieniu na zasadach i w trybie określonych w niniejszej ustawie.

2. Przepisy ustawy nie naruszają przepisów innych ustaw określających odmienne zasady i tryb dostępu do informacji będących informacjami publicznymi.

##### **Art. 2**

1. Każdemu przysługuje, z zastrzeżeniem art. 5, prawo dostępu do informacji publicznej, zwane dalej „prawem do informacji publicznej”.

2. Od osoby wykonującej prawo do informacji publicznej nie wolno żądać wykazania interesu prawnego lub faktycznego.

##### **Art. 3**

1. Prawo do informacji publicznej obejmuje uprawnienia do:

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

2. Prawo do informacji publicznej obejmuje uprawnienie do niezwłocznego uzyskania informacji publicznej zawierającej aktualną wiedzę o sprawach publicznych.

##### **Art. 4**

1. Obowiązane do udostępniania informacji publicznej są władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne, w szczególności:

- 1) organy władzy publicznej,
  - 2) organy samorządów gospodarczych i zawodowych,
  - 3) podmioty reprezentujące zgodnie z odrębnymi przepisami Skarb Państwa,
  - 4) podmioty reprezentujące państwowe osoby prawne albo osoby prawne samorządu terytorialnego oraz podmioty reprezentujące inne państwowe jednostki organizacyjne albo jednostki organizacyjne samorządu terytorialnego,
  - 5) podmioty reprezentujące inne osoby lub jednostki organizacyjne, które wykonują zadania publiczne lub dysponują majątkiem publicznym, oraz osoby prawne, w których Skarb Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub samorządu gospodarczego albo zawodowego mają pozycję dominującą w rozumieniu przepisów o ochronie konkurencji i konsumentów.
2. Obowiązane do udostępniania informacji publicznej są związki zawodowe i ich organizacje oraz partie polityczne.
3. Obowiązane do udostępniania informacji publicznej są podmioty, o których mowa w ust. 1 i 2, będące w posiadaniu takich informacji.

#### **Art. 5**

1. Prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu w zakresie i na zasadach określonych w przepisach o ochronie informacji niejawnych oraz o ochronie innych tajemnic ustawowo chronionych.

2. Prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy. Ograniczenie to nie dotyczy informacji o osobach pełniących funkcje publiczne, mających związek z pełnieniem tych funkcji, w tym o warunkach powierzenia i wykonywania funkcji, oraz przypadku, gdy osoba fizyczna lub przedsiębiorca rezygnują z przysługującego im prawa.

3. Nie można, z zastrzeżeniem ust. 1 i 2, ograniczać dostępu do informacji o sprawach rozstrzyganych w postępowaniu przed organami państwa, w szczególności w postępowaniu administracyjnym, karnym lub cywilnym, ze względu na ochronę interesu strony, jeżeli postępowanie dotyczy władz publicznych lub innych podmiotów wykonujących zadania publiczne albo osób pełniących funkcje publiczne – w zakresie tych zadań lub funkcji.

4. Ograniczenia dostępu do informacji w sprawach, o których mowa w ust. 3, nie naruszają prawa do informacji o organizacji i pracy organów prowadzących postępowania, w szczególności o czasie, trybie i miejscu oraz kolejności rozpatrywania spraw.

### **Rozdział 2. DOSTĘP DO INFORMACJI PUBLICZNEJ**

#### **Art. 6**

1. Udostępnieniu podlega informacja publiczna, w szczególności o:
  - 1) polityce wewnętrznej i zagranicznej, w tym o:

- a) zamierzeniach działań władzy ustawodawczej oraz wykonawczej,
  - b) projektowaniu aktów normatywnych,
  - c) programach w zakresie realizacji zadań publicznych, sposobie ich realizacji, wykonywaniu i skutkach realizacji tych zadań,
- 2) podmiotach, o których mowa w art. 4 ust. 1, w tym o:
- a) statusie prawnym lub formie prawnej,
  - b) organizacji,
  - c) przedmiocie działalności i kompetencjach,
  - d) organach i osobach sprawujących w nich funkcje i ich kompetencjach,
  - e) strukturze własnościowej podmiotów, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 3–5,
  - f) majątku, którym dysponują,
- 3) zasadach funkcjonowania podmiotów, o których mowa w art. 4 ust. 1, w tym o:
- a) trybie działania władz publicznych i ich jednostek organizacyjnych,
  - b) trybie działania państwowych osób prawnych i osób prawnych samorządu terytorialnego w zakresie wykonywania zadań publicznych i ich działalności w ramach gospodarki budżetowej i pozabudżetowej,
  - c) sposobach stanowienia aktów publicznoprawnych,
  - d) sposobach przyjmowania i załatwiania spraw,
  - e) stanie przyjmowanych spraw, kolejności ich załatwiania lub rozstrzygania,
  - f) prowadzonych rejestrach, ewidencjach i archiwach oraz o sposobach i zasadach udostępniania danych w nich zawartych,
- 4) danych publicznych, w tym:
- a) treść i postać dokumentów urzędowych, w szczególności:
    - treść aktów administracyjnych i innych rozstrzygnięć,
    - dokumentacja przebiegu i efektów kontroli oraz wystąpienia, stanowiska, wnioski i opinie podmiotów ją przeprowadzających,
  - b) stanowiska w sprawach publicznych zajęte przez organy władzy publicznej i przez funkcjonariuszy publicznych w rozumieniu przepisów Kodeksu karnego,
  - c) treść innych wystąpień i ocen dokonywanych przez organy władzy publicznej,
  - d) informacja o stanie państwa, samorządów i ich jednostek organizacyjnych,
- 5) majątku publicznego, w tym o:
- a) majątku Skarbu Państwa i państwowych osób prawnych,
  - b) innych prawach majątkowych przysługujących państwu i jego długach,
  - c) majątku jednostek samorządu terytorialnego oraz samorządów zawodowych i gospodarczych oraz majątku osób prawnych samorządu terytorialnego, a także kas chorych,

- d) majątku podmiotów, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 5, pochodzącym z zadysponowania majątkiem, o którym mowa w lit. a)–c), oraz pożytkach z tego majątku i jego obciążeniach,
- e) dochodach i stratach spółek handlowych, w których podmioty, o których mowa w lit. a)–c), mają pozycję dominującą w rozumieniu przepisów Kodeksu spółek handlowych, oraz dysponowaniu tymi dochodami i sposobie pokrywania strat,
- f) długu publicznym,
- g) pomocy publicznej,
- h) ciężarach publicznych.

2. Dokumentem urzędowym w rozumieniu ustawy jest treść oświadczenia woli lub wiedzy, utrwalona i podpisana w dowolnej formie przez funkcjonariusza publicznego w rozumieniu przepisów Kodeksu karnego, w ramach jego kompetencji, skierowana do innego podmiotu lub złożona do akt sprawy.

#### **Art. 7**

1. Udostępnianie informacji publicznych następuje w drodze:
  - 1) ogłaszania informacji publicznych, w tym dokumentów urzędowych, w Biuletynie Informacji Publicznej, o którym mowa w art. 8,
  - 2) udostępniania, o którym mowa w art. 10 i 11,
  - 3) wstępu na posiedzenia organów, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 3, i udostępniania materiałów, w tym audiowizualnych i teleinformatycznych, dokumentujących te posiedzenia.
2. Dostęp do informacji publicznej jest bezpłatny, z zastrzeżeniem art. 15.

#### **Art. 8**

1. Tworzy się urzędowy publikator teleinformatyczny – Biuletyn Informacji Publicznej – w celu powszechnego udostępniania informacji publicznej, w postaci ujednoczonego systemu stron w sieci teleinformatycznej, zwany dalej „Biuletynem Informacji Publicznej”.

2. Informacje publiczne są udostępniane w Biuletynie Informacji Publicznej przez podmioty, o których mowa w art. 4 ust. 1 i 2.

3. Podmioty, o których mowa w art. 4 ust. 1 i 2, obowiązane są do udostępniania w Biuletynie Informacji Publicznej informacji publicznych, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 1–3, pkt 4 lit. a) tiret drugie, lit. c) i d) i pkt 5. Podmioty, o których mowa w zdaniu pierwszym, mogą udostępniać w Biuletynie Informacji Publicznej również inne informacje publiczne.

4. Podmioty, o których mowa w art. 4 ust. 1 i 2, są obowiązane do udostępniania w Biuletynie Informacji Publicznej informacji dotyczących sposobu dostępu do informacji publicznych będących w ich posiadaniu i nieudostępnionych w Biuletynie Informacji Publicznej.

5. W przypadku wyłączenia jawności informacji publicznej, w Biuletynie Informacji Publicznej podaje się zakres wyłączenia, podstawę prawną wyłączenia jawności oraz wskazuje się organ lub osobę, które dokonały wyłą-

czenia, a w przypadku, o którym mowa w art. 5 ust. 2, podmiot, w interesie którego dokonano wyłączenia jawności.

6. Podmioty udostępniające informacje publiczne w Biuletynie Informacji Publicznej są obowiązane do:

- 1) oznaczenia informacji danymi określającymi podmiot udostępniający informację,
- 2) podania w informacji danych określających tożsamość osoby, która wytworzyła informację lub odpowiada za treść informacji,
- 3) dołączenia do informacji danych określających tożsamość osoby, która wprowadziła informację do Biuletynu Informacji Publicznej,
- 4) oznaczenia czasu wytworzenia informacji i czasu jej udostępnienia,
- 5) zabezpieczenia możliwości identyfikacji czasu rzeczywistego udostępnienia informacji.

#### **Art. 9**

1. Minister właściwy do spraw administracji publicznej tworzy stronę główną Biuletynu Informacji Publicznej zawierającą wykaz podmiotów, o których mowa w art. 4 ust. 1 i 2, wraz z odnośnikami umożliwiającymi połączenie z ich stronami.

2. Podmioty, o których mowa w art. 4 ust. 1 i 2, tworzą własne strony Biuletynu Informacji Publicznej, na których udostępniają informacje podlegające udostępnieniu w tej drodze.

3. Podmioty, o których mowa w art. 4 ust. 1 i 2, są obowiązane przekazać ministrowi właściwemu do spraw administracji publicznej informacje niezbędne do zamieszczenia na stronie, o której mowa w ust. 1.

4. Minister właściwy do spraw administracji publicznej określi w drodze rozporządzenia:

- 1) szczegółowe standardy ujednoliconego systemu stron Biuletynu Informacji Publicznej, w szczególności:
  - a) strukturę strony głównej, o której mowa w ust. 1,
  - b) standardy struktury stron, o których mowa w ust. 2,
- 2) zakres i tryb przekazywania informacji, o których mowa w ust. 3,
- 3) standardy zabezpieczania treści informacji publicznych udostępnianych w Biuletynie Informacji Publicznej
  - mając na względzie sprawność i jednolitość działania systemu stron Biuletynu Informacji Publicznej.

#### **Art. 10**

1. Informacja publiczna, która nie została udostępniona w Biuletynie Informacji Publicznej, jest udostępniana na wniosek.

2. Informacja publiczna, która może być niezwłocznie udostępniona, jest udostępniana w formie ustnej lub pisemnej bez pisemnego wniosku.

#### **Art. 11**

Informacja publiczna może być udostępniana:

- 1) w drodze wyłożenia lub wywieszenia w miejscach ogólnie dostępnych,



2) przez zainstalowane w miejscach, o których mowa w pkt 1, urządzenia umożliwiające zapoznanie się z tą informacją.

#### **Art. 12**

1. Informacje publiczne udostępniane w sposób, o którym mowa w art. 10 i 11, są oznaczane danymi określającymi podmiot udostępniający informację, danymi określającymi tożsamość osoby, która wytworzyła informację lub odpowiada za treść informacji, danymi określającymi tożsamość osoby, która udostępniła informację, oraz datą udostępnienia.

2. Podmiot udostępniający informację publiczną jest obowiązany zapewnić możliwość:

- 1) kopiowania informacji publicznej albo jej wydruk lub
- 2) przesyłania informacji publicznej albo przeniesienia jej na odpowiedni, powszechnie stosowany nośnik informacji.

#### **Art. 13**

1. Udostępnianie informacji publicznej na wniosek następuje bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku, z zastrzeżeniem ust. 2 i art. 15 ust. 2.

2. Jeżeli informacja publiczna nie może być udostępniona w terminie określonym w ust. 1, podmiot obowiązany do jej udostępnienia powiadamia w tym terminie o powodach opóźnienia oraz o terminie, w jakim udostępni informację, nie dłuższym jednak niż 2 miesiące od dnia złożenia wniosku.

#### **Art. 14**

1. Udostępnianie informacji publicznej na wniosek następuje w sposób i w formie zgodnych z wnioskiem, chyba że środki techniczne, którymi dysponuje podmiot obowiązany do udostępnienia, nie umożliwiają udostępnienia informacji w sposób i w formie określonych we wniosku.

2. 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.

#### **Art. 15**

1. Jeżeli w wyniku udostępnienia informacji publicznej na wniosek, o którym mowa w art. 10 ust. 1, podmiot obowiązany do udostępnienia ma ponieść dodatkowe koszty związane ze wskazanym we wniosku sposobem udostępnienia lub koniecznością przekształcenia informacji w formę wskazaną we wniosku, podmiot ten może pobrać od wnioskodawcy opłatę w wysokości odpowiadającej tym kosztom.

2. Podmiot, o którym mowa w ust. 1, w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku, powiadomi wnioskodawcę o wysokości opłaty. Udostępnienie informacji zgodnie z wnioskiem następuje po upływie 14 dni od dnia powiadomienia wnioskodawcy, chyba że wnioskodawca dokona w tym terminie zmiany wniosku w zakresie sposobu lub formy udostępnienia informacji albo wycofa wniosek.

#### **Art. 16**

1. Odmowa udostępnienia informacji publicznej oraz umorzenie postępowania o udostępnienie informacji w przypadku określonym w art. 14 ust. 2 przez organ władzy publicznej następują w drodze decyzji.

2. Do decyzji, o których mowa w ust. 1, stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, z tym że:

- 1) odwołanie od decyzji rozpoznaje się w terminie 14 dni,
- 2) uzasadnienie decyzji o odmowie udostępnienia informacji zawiera także imiona, nazwiska i funkcje osób, które zajęły stanowisko w toku postępowania o udostępnienie informacji, oraz oznaczenie podmiotów, ze względu na których dobra, o których mowa w art. 5 ust. 2, wydano decyzję o odmowie udostępnienia informacji.

#### **Art. 17**

1. Do rozstrzygnięć podmiotów obowiązanych do udostępnienia informacji, niebędących organami władzy publicznej, o odmowie udostępnienia informacji oraz o umorzeniu postępowania o udostępnienie informacji przepisy art. 16 stosuje się odpowiednio.

2. Wnioskodawca może wystąpić do podmiotu, o którym mowa w ust. 1, o ponowne rozpatrzenie sprawy. Do wniosku stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące odwołania.

#### **Art. 18**

1. Posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów są jawne i dostępne.

2. Posiedzenia kolegialnych organów pomocniczych organów, o których mowa w ust. 1, są jawne i dostępne, o ile stanowią tak przepisy ustaw albo akty wydane na ich podstawie lub gdy organ pomocniczy tak postanowi.

3. Organy, o których mowa w ust. 1 i 2, są obowiązane zapewnić lokalowe lub techniczne środki umożliwiające wykonywanie prawa, o którym mowa w art. 3 ust. 1 pkt 3. W miarę potrzeby zapewnia się transmisję audiowizualną lub teleinformatyczną z posiedzeń organów, o których mowa w ust. 1.

4. Ograniczenie dostępu do posiedzeń organów, o których mowa w ust. 1 i 2, z przyczyn lokalowych lub technicznych nie może prowadzić do nieuzasadnionego zapewnienia dostępu tylko wybranym podmiotom.

**Art. 19**

Organy, o których mowa w art. 18 ust. 1 i 2, sporządzają i udostępniają protokoły lub stenogramy swoich obrad, chyba że sporządzą i udostępnią materiały audiowizualne lub teleinformatyczne rejestrujące w pełni te obrady.

**Art. 20**

Przepisy art. 18 i 19 stosuje się odpowiednio do pochodzących z powszechnych wyborów kolegialnych organów jednostek pomocniczych jednostek samorządu terytorialnego i ich kolegialnych organów pomocniczych.

**Art. 21**

Do skarg rozpatrywanych w postępowaniu o udostępnienie informacji publicznej stosuje się, z zastrzeżeniem przypadku, o którym mowa w art. 22, przepisy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, z tym że:

- 1) przekazanie akt i odpowiedzi na skargę następuje w terminie 15 dni od dnia otrzymania skargi,
- 2) skargę rozpatruje się w terminie 30 dni od dnia otrzymania akt wraz z odpowiedzią na skargę.

**Art. 22**

1. Podmiotowi, któremu odmówiono prawa dostępu do informacji publicznej ze względu na wyłączenie jej jawności z powołaniem się na ochronę danych osobowych, prawo do prywatności oraz tajemnicę inną niż państwowa, służbowa, skarbowa lub statystyczna, przysługuje prawo wniesienia powództwa do sądu powszechnego o udostępnienie takiej informacji.

2. Podmiot, którego dotyczy wyłączenie informacji publicznej, ma interes prawny w przystąpieniu w charakterze interwenienta ubocznego po stronie pozwanej.

3. Sądem właściwym do orzekania w sprawach, o których mowa w ust. 1, jest sąd rejonowy właściwy ze względu na siedzibę podmiotu, który odmówił udostępnienia informacji publicznej.

**Art. 23**

Kto, wbrew ciążącemu na nim obowiązkowi, nie udostępnia informacji publicznej, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku.

**Rozdział 3. PRZEPISY O ZMIANIE PRZEPISÓW OBOWIĄZUJĄCYCH,  
PRZEPISY PRZEJŚCIOWE I KOŃCOWE**

**Art. 24**

W ustawie z dnia 26 stycznia 1984 r. – Prawo prasowe (Dz. U. Nr 5, poz. 24, z 1988 r. Nr 41, poz. 324, z 1989 r. Nr 34, poz. 187, z 1990 r. Nr 29,

poz. 173, z 1991 r. Nr 100, poz. 442, z 1996 r. Nr 114, poz. 542, z 1997 r. Nr 88, poz. 554 i Nr 121, poz. 770 oraz z 1999 r. Nr 90, poz. 999) wprowadza się następujące zmiany:

- 1) dodaje się art. 3a w brzmieniu:  
„Art. 3a. W zakresie prawa dostępu prasy do informacji publicznej stosuje się przepisy ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198).”;
- 2) w art. 4:
  - a) ust. 1 otrzymuje brzmienie:  
„1. Przedsiębiorcy i podmioty niezaliczone do sektora finansów publicznych oraz nie działające w celu osiągnięcia zysku są obowiązane do udzielenia prasie informacji o swojej działalności, o ile na podstawie odrębnych przepisów informacja nie jest objęta tajemnicą lub nie narusza prawa do prywatności.”,
  - b) skreśla się ust. 2,
  - c) w ust. 3 wyrazy „Na żądanie redaktora naczelnego” zastępuje się wyrazami „W przypadku odmowy udzielenia informacji, na żądanie redaktora naczelnego,”
  - d) skreśla się ust. 5 i 6;
- 3) w art. 11 ust. 4 otrzymuje brzmienie:  
„4. Rada Ministrów, w drodze rozporządzenia, określa organizację i zadania rzeczników prasowych w urzędach organów administracji rządowej.”

#### **Art. 25**

1. Do spraw z zakresu dostępu do informacji publicznej, niezakończonych w dniu wejścia w życie ustawy ostatecznym albo prawomocnym rozstrzygnięciem, stosuje się przepisy niniejszej ustawy.

2. Podmioty są obowiązane w sprawach, o których mowa w ust. 1, w terminie 14 dni od dnia wejścia w życie ustawy, udostępnić informację publiczną albo wydać decyzję o odmowie udostępnienia informacji.

#### **Art. 26**

Ustawa wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2002 r., z wyjątkiem przepisu art. 8 ust. 3, który odnośnie do nałożonego obowiązku udostępniania w Biuletynie Informacji Publicznej informacji publicznych w zakresie, o którym mowa w:

- 1) art. 6 ust. 1 pkt 1 i pkt 3 lit. e) oraz pkt 4 lit. a) tiret drugie, lit. c) i d) – wchodzi w życie po upływie 24 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy,
- 2) art. 6 ust. 1 pkt 2 i pkt 3 lit. a)–d) i lit. f) – wchodzi w życie po upływie 18 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy,
- 3) art. 6 ust. 1 pkt 5 – wchodzi w życie po upływie 36 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy.