

Małgorzata Jaśkowska

Pojęcie informacji publicznej i jej rodzaje

Kwartalnik Prawa Publicznego 12/3, 59-78

2012

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

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Małgorzata Jaśkowska *

POJĘCIE INFORMACJI PUBLICZNEJ I JEJ RODZAJE

1. Pojęcie informacji publicznej

Punktem wyjścia dla szczegółowych rozważań dotyczących dostępu do informacji publicznych jest określenie przede wszystkim w jakim znaczeniu używane jest i może być używane pojęcie takich informacji. Dotychczas bowiem nie wypracowano jednolitego stanowiska w tym zakresie. Należy zatem wskazać, jakie są sposoby używania tego terminu, który z nich ma znaczenie dominujące i jakie są argumenty za przyjęciem określonej definicji. Ustawa nie rozstrzyga wyraźnie tej kwestii, stwierdzając jedynie w art. 1 ust. 1, iż informacją publiczną jest każda informacja o sprawach publicznych¹. Mamy więc w tym przypadku do czynienia z pewnym błędem logicznym, kiedy to jedno pojęcie nieznane definiowane jest przez drugie, również o nieokreślonym zakresie znaczeniowym. U.d.i.p. nie zawiera też zamkniętego katalogu informacji publicznych, gdyż wyliczenie tych informacji w art. 6 ma tylko charakter przykładowy, na co wskazuje zwrot „w szczególności”.

Na tym tle zarówno w literaturze, jak i orzecznictwie pojawiły się dwa sposoby określania pojęcia administracji publicznej; podmiotowe, które

* Dr hab. Małgorzata Jaśkowska, prof. UKSW – Kierownik Katedry Postępowania Administracyjnego, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie; Sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego.

¹ Ustawa z 6.9.2001 r. o dostępie do informacji publicznej, Dz.U. Nr 112, poz. 1198 ze zm., dalej powoływana jako u.d.i.p.

ma charakter dominujący i odwołuje się do art. 61 Konstytucji² oraz przedmiotowe, bazujące na art. 1 ust. 1 u.d.i.p. i pojęciu sprawy publicznej.

Pojęcie podmiotowe oparte jest na założeniu, że zgodnie z art. 61 ust. 4 Konstytucji ustawa miała jedynie określać tryb udzielania informacji, natomiast jej zakres przedmiotowy i podmiotowy wynika z samej Konstytucji. Stąd pojęcia informacji publicznej nie można rozpatrywać wyłącznie na tle art. 1 ust. 1 ustawy, bez uwzględnienia treści art. 61 Konstytucji. Zastosowana wykładnia językowa mogłaby bowiem wówczas prowadzić do zawężającego rozumienia tego terminu i traktowania jako informacji publicznej jedynie takiej wiadomości, która odnosiłaby się do spraw zbiorowości, nie obejmowałaby natomiast spraw indywidualnych rozstrzyganych decyzją administracyjną (chyba że wystąpiłyby elementy publiczne w kręgu stron postępowania). Zwracano uwagę, że takie określenie byłoby zbyt wąskie, prowadziłoby zarówno do pewnej niespójności przepisów u.d.i.p. (w kontekście wyliczenia z art. 6 i wyłączeń z art. 5), jak i nie uwzględniałoby treści art. 61 Konstytucji, który gwarantuje każdemu dostęp do informacji o działalności podmiotów publicznych, bez względu na to kogo ta działalność dotyczy. Zauważano, iż taki sposób ujmowania informacji publicznej nie narusza prywatności osób trzecich, gdyż zakwalifikowanie jakiejś informacji jako publicznej, nie oznacza automatycznie jej udostępnienia. Nakłada natomiast na organ określone obowiązki wynikające z u.d.i.p., m.in. zachowania odpowiedniej formy działania, tj. w przypadku odmowy udostępnienia – wydania decyzji administracyjnej, zawierającej m.in. wskazanie podstawy prawnej, uzasadnienie prawne i faktyczne³.

Takie ujęcie podmiotowe zaczęło być powszechnie przyjmowane w orzecznictwie. Nawiązując do treści art. 61 Konstytucji RP, sądy definiowały bowiem informację publiczną, jako każdą wiadomość wytworzoną przez szeroko rozumiane władze publiczne oraz osoby pełniące funkcje publiczne a także inne podmioty, które tę władzę realizują bądź gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa w zakresie swoich kompetencji. Podkreślano, że taki charakter ma również wiadomość niewytworzona przez podmioty publiczne, lecz odnosząca się do tych podmiotów. Informację taką

² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.4.1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

³ Takie stanowisko zaproponowałam już w wystąpieniu na Konferencji Sędziów NSA – por. M. Jaśkowska, *Dostęp do informacji publicznych. Zagadnienia wybrane. Materiał na konferencję Sędziów NSA*, Popowo 14–16.10.2002 r., Warszawa 2002, s. 10 i n.; jak i w publikacji, *Dostęp do informacji publicznych w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Toruń 2002, s. 26–28.

stanowi więc zarówno treść dokumentów urzędowych, czy wystąpienia i ocen dokonywanych przez organy administracji publicznej, niezależnie do jakiego podmiotu są kierowane i jakich spraw dotyczą, jak i wiadomości niewytworzone przez te podmioty, lecz odnoszące się do nich⁴. Tego typu stanowisko od lat dominuje w orzecznictwie sądów administracyjnych, na co wskazują chociażby kolejne sprawozdania z działalności Naczelnego Sądu Administracyjnego. Szereg orzeczeń odwołujących się do tej ogólnej tezy egzemplifikuje jedynie jej konkretne przejawy. W konsekwencji wskazywano, np. w wyroku NSA z 16.12.2005 r., sygn. akt I OSK 1782/04⁵, że obowiązek udostępnienia dotyczy wyroków sądu i informacji o wniesionym środku odwoławczym. W wyroku NSA z 4.4.2006 r., sygn. akt I OSK 736/05 podkreślano, że pojęcie informacji publicznej, w tym dokumentów urzędowych, obejmuje zatwierdzony projekt techniczny, na którego podstawie trwa eksploatacja wody⁶. Do informacji publicznych zaliczano opinie prawne znajdujące się w aktach sprawy administracyjnej, przy czym pojęcie informacji odnoszono zarówno do treści jak i formy dokumentu (por. wyrok NSA z 11.7.2006 r., sygn. akt I OSK 1060/05⁷), opinię sporządzoną w celu oceny prawidłowości opracowanej dokumentacji projektowej dotyczącej budowy odcinka autostrady (wyrok NSA z 8.6.2011 r., sygn. akt I OSK 285/11⁸). Stwierdzano, iż tym zakresem obejmuje się listę osób przyjętych na studia w wyniku odwołania (wyrok NSA z 24.5.2006 r., sygn. akt I OSK 601/05⁹). W wyroku NSA z 9.2.2007 r., sygn. akt I OSK 517/06 wskazano, iż art. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej dotyczy zarówno wiadomości o osobach pełniących funkcje publiczne, jak i kwestii

⁴ Por. jako jedne z pierwszych wyroki NSA z 30.10.2002 r., sygn. akt II SA 181/02, niepubl.; sygn. akt II SA 1956/02 Lex nr 78062 oraz sygn. akt II SA 2036-2037/02 niepubl. Po reformie sądownictwa administracyjnego linia ta była kontynuowana, por. chociażby: wyrok NSA z 11.7.2006 r., sygn. akt I OSK 1060/05, Lex nr 275539; wyrok NSA z 16.3.2009 r., sygn. akt I OSK 1277/08, ONSAiWSA 2010, nr 5, poz. 91; wyrok NSA z 24.11.2009 r., sygn. akt I OSK 852/09, Lex nr 556962; wyrok NSA z 16.3.2010 r., sygn. akt I OSK 1643/09, niepubl.; wyroki NSA z 18.8.2010 r., sygn. akt I OSK 775/10, Lex nr 737508, oraz sygn. akt I OSK 844/10, Lex nr 745345; wyroki NSA z 5.11.2010 r., sygn. akt I OSK 1469/10, Lex nr 745034, sygn. akt I OSK 1470/10, Lex nr 745036, oraz sygn. akt I OSK 1501/10, Lex nr 745052. Z ostatnich orzeczeń wymienić można np. wyrok NSA z 18.5.2011 r., sygn. akt I OSK 198/11, niepubl.; wyrok NSA z 17.6.2011 r., sygn. akt I OSK 490/11 niepubl.; wyrok NSA z 9.11.2011 r., sygn. akt I OSK 1372/11, niepubl.; czy wyrok NSA z 1.12.2011 r., sygn. akt I OSK 1550/11, niepubl. Orzeczenia podawane jako niepublikowane uzyskano ze strony – <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

⁵ Niepubl.

⁶ Lex nr 209117.

⁷ Lex nr 275539.

⁸ Niepubl.

⁹ Lex nr 236545.

powołań na stanowiska publiczne. Podkreślano, że prawo to zawiera w sobie również dostęp do wiadomości o sposobie procedowania, w tym także dotyczących rekrutacji na wyższe stanowiska w służbie cywilnej. Wszystkie dokumenty i informacje znajdujące się w aktach takich spraw stanowią zatem informacje publiczne. Taki charakter mają także testy, zadania symulacyjne i inne materiały, które posłużyły do kwalifikowania danej osoby na wskazane stanowisko. Nie przesądza to jednak jeszcze o obowiązku ich udostępnienia. Można bowiem odmówić informacji z uwagi na ochronę prywatności czy inne prawnie chronione tajemnice¹⁰. W orzecznictwie wskazywano też, że żądanie udostępnienia wniosku dyscyplinarnego dotyczącego ukarania jest informacją publiczną (wyrok NSA z 8.6.2011 r., sygn. akt I OSK 391/11¹¹). Zwracano uwagę, że nie zmienia charakteru informacji fakt, że prawa autorskie należą do innego podmiotu. Nie chodzi bowiem o rozporządzanie prawami autorskimi, lecz o dostęp do treści dokumentu stworzonego na zlecenie organu w celu realizacji zadań publicznych. Dlatego mapy związane z opracowaniami „Kierunki rozwoju przestrzennego”, oraz „Uwarunkowania rozwoju przestrzennego” stanowią informację publiczną (wyrok NSA z 15.7.2011 r., sygn. akt I OSK 667/11¹², czy wyrok NSA z 30.8.2011 r., sygn. akt I OSK 1048/11¹³).

Przy szerokim ujmowaniu informacji publicznych podkreślano zatem, że nie można ich sprowadzać tylko do dokumentów urzędowych. Nie ma również znaczenia z tego punktu widzenia charakter dokumentu znajdującego się w aktach postępowania, podlega on co do zasady udostępnieniu, niezależnie od tego czy będzie urzędowy, czy prywatny, „wewnętrzny” czy „roboczy” (wyrok NSA z 1.12.2011 r., sygn. akt I OSK 1550/11¹⁴). W wyroku NSA z 27.2.2008 r., sygn. akt I OSK 1744/07 wskazywano, że z tego względu nie jest istotne, czy pismo ma charakter dokumentu urzędowego¹⁵ (podobnie w wyroku NSA z 17.6.2011 r., sygn. akt I OSK 490/11¹⁶, wyroku NSA z 1.12.2011 r., sygn. akt I OSK 1550/11¹⁷). Dla tej kwalifikacji nie ma również znaczenia, jaką formą prawną posługują się organy administracji i jakiego etapu postępowania dotyczy ich działanie (administracyjnoprawnego czy cywilnoprawnego), byle w grę wchodziło wydatkowanie funduszy publicznych. Przekaza-

¹⁰ Lex nr 348001.

¹¹ Niepubl.

¹² Niepubl.

¹³ Niepubl.

¹⁴ Niepubl.

¹⁵ Lex nr 453492.

¹⁶ Niepubl.

¹⁷ Niepubl.

ne zatem w drodze umowy cywilnej środki na dofinansowanie nie tracą z tego powodu swojego publicznego charakteru (wyrok NSA z 5.9.2011 r., sygn. akt I OSK 1167/11¹⁸). Zwracano uwagę, że dla traktowania informacji jako publicznej decydujące jest nie samo jej wytworzenie, lecz fakt, że została uzyskana i przetworzona w celu realizacji zadań publicznych. Stąd charakter taki mają przykładowo raporty obserwatorów, o jakich mowa w art. 10 ust. 6 ustawy z 19.12.2008 r. o postępowaniu kompensacyjnym w podmiotach o szczególnym znaczeniu dla polskiego przemysłu stoczniowego¹⁹ (por. wyrok NSA z 18.8.2010 r., sygn. akt I OSK 844/10²⁰). W wyroku NSA z 15.7.2010 r., sygn. akt I OSK 704/10²¹ sąd wskazał też, że dla charakteru informacji dotyczącej ukarania i wszczęcia postępowania dyscyplinarnego przeciwko pracownikowi szkoły wyższej nie ma znaczenia pełniona przez niego funkcja publiczna, ta odgrywa bowiem rolę jedynie w zakresie ochrony prawa prywatności.

Dla egzemplifikacji kategorii informacji publicznych odwoływano się dodatkowo do wykazu wymienionego w art. 6 ustawy. Podkreślano jednak, iż jest on przykładowy i nie tworzy zamkniętego katalogu (por. wyrok NSA z 9.2.2007 r., sygn. akt I OSK 517/06²²). Podkreślano, iż taki charakter mają informacje zawarte w zbiorach IPN (por. postanowienie NSA z 5.6.2009 r., sygn. akt I OSK 531/09²³), skierowana do organu petycja, czy skarga mieszkańców (wyrok NSA z 2.6.2011 r., sygn. akt I OSK 281/11²⁴), dane dotyczące wydatkowania środków publicznych, jak protokoły kontroli oraz wystąpienia pokontrolne dotyczące realizacji umów o świadczenia opieki zdrowotnej, czy dane o stwierdzonych nieprawidłowościach oraz wysokości nałożonych kar umownych i wysokości środków do których zwrotu podmiot został zobowiązany (wyrok NSA z 1.9.2011 r., sygn. akt I OSK 1075/11²⁵), dane odnoszące się do regulaminu pracy i regulaminu wynagradzania w Agencji Rozwoju (wyrok NSA z 30.8.2011 r., sygn. akt I OSK 1055/11²⁶) oraz dane o dochodach i stratach Małopolskiej Agencji Rozwoju Regionalnego SA (wyrok NSA z 2.6.2011 r., sygn. akt I OSK 317/11²⁷). Do tego typu informacji zaliczono również wyroki

¹⁸ Niepubl.

¹⁹ Dz.U. Nr 233, poz. 1569 ze zm.

²⁰ Lex nr 745345.

²¹ Lex nr 672927.

²² Lex nr 348001.

²³ Lex nr 563289.

²⁴ Niepubl.

²⁵ Niepubl.

²⁶ Niepubl.

²⁷ Niepubl.

sądu karnego po zakończeniu postępowania, bez względu na formę ich upublicznienia (wyrok NSA z 11.8.2011 r., sygn. akt I OSK 933/11²⁸), a także dane statystyczne dotyczące wykonywania kontroli operacyjnych prowadzonych przez ABW oraz AW (wyrok NSA z 18.5.2011 r., sygn. akt I OSK 198/11²⁹).

Nie zawsze jednak traktowano jako publiczne wszystkie informacje posiadane przez podmioty zobowiązane. W tym względzie mamy do czynienia w ostatnich latach z pewnym ograniczaniem zakresu informacji publicznych, także przy szerokim ich ujmowaniu. Zaczęto bowiem zaliczać do nich dokumenty bezpośrednio zredagowane i wytworzone przez organy administracji publicznej, oraz te których organ użył do zrealizowania powierzonych mu zadań (por. wyrok NSA z 2.6.2011 r., sygn. akt I OSK 281/11³⁰; wyrok NSA z 30.8.2011 r., sygn. akt I OSK 1018/11³¹; z 30.8.2011 r., sygn. akt I OSK 1076/11³² i z 30.8.2011 r., sygn. akt I OSK 1053/11³³). Nie miało przy tym znaczenia w jaki sposób informacje znalazły się w posiadaniu organu i jakiej sprawie dotyczyły, byle zostały użyte do realizacji zadań publicznych. Uznano zatem, że zestaw pytań wykorzystanych podczas państwowych egzaminów specjalizacyjnych stanowi informację publiczną. Natomiast nie stanowią informacji publicznej materiały znajdujące się w posiadaniu organu, których zawartość nie została wykorzystana przy jakiegokolwiek ze spraw (a więc przykładowo pula pytań niewykorzystanych – por. wyrok NSA z 21.7.2011 r., sygn. akt I OSK 678/11³⁴).

Pojęcie informacji publicznej wiązano przy tym nadal z treścią i formą dokumentu, czyli jego nośnika. Stąd przyjmowano, że wnioskodawca może domagać się zarówno informacji o zawartości dokumentu, jak i jego kopii (por. wyrok NSA z 2.12.2010 r., sygn. akt I OSK 1622/10³⁵). Przewidując uprawnienie dostępu nie tylko do treści, ale i formy informacji, zwracano jednak uwagę, że nie zawsze podlega ona pełnemu udostępnieniu. Stąd adresat wniosku nie jest bezwzględnie zobowiązany do umożliwienia zapoznania się z każdą formą informacji. W przypadku dokumentu prywatnego charakter pisma może bowiem identyfikować dane osobowe³⁶. Natomiast w przypadku wypowiedzi

²⁸ Niepubl.

²⁹ Niepubl.

³⁰ Niepubl.

³¹ Niepubl.

³² Niepubl.

³³ Niepubl.

³⁴ Niepubl.

³⁵ Lex nr 745108.

³⁶ Wynikające z art. 6 ustawy z 29.8.1997 r. o ochronie danych osobowych, t.j.: Dz.U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926 ze zm. (dalej jako u.o.d.o.).

organu mamy do czynienia z dokumentem urzędowym i z dostępem, z ograniczeniem art. 5 u.d.i.p. do treści i postaci dokumentu/wyrok NSA z 2.6.2011 r., sygn. akt I OSK 281/11³⁷). Podobnie w przypadku wyroku sądu karnego może dojść do ograniczenia informacji w zakresie formy dokumentu, jeżeli w sprawie nie orzeczono kary dodatkowej w postaci przekazania wyroku do publicznej wiadomości, a osoba w nim wskazana i jej dane osobowe chronione są przepisami u.o.d.o. Przy tym należy rozpatrzyć w świetle art. 6 u.o.d.o., a więc indywidualnie, czy charakter przypisanego czynu, okoliczności i czas jego popełnienia, nawet po usunięciu imienia i nazwiska, nie pozwalają na identyfikację osoby (wyrok z 11.8.2011 r., sygn. akt I OSK 933/11³⁸).

W praktyce pojawiały się także próby ograniczania dostępu do określonych form informacji publicznej nie tylko z uwagi na tajemnice prawnie chronione. Jak wskazano m.in. w wyroku NSA z 16.4.2010 r., sygn. akt I OSK 14/10³⁹, materiały audiowizualne i teleinformatyczne z sesji rady organ ma obowiązek udostępnić, o ile nie został sporządzony protokół i o ile w pełni rejestrują one obrady. Realizacja celu, jakim jest dostęp do informacji publicznej następuje bowiem co do zasady przez dostęp do protokołów.

Nastąpiło także pewne ograniczenie w zakresie dostępu do akt postępowania. O ile bowiem początkowo przyjmowano, że informację publiczną stanowią całe akta sprawy, czy to administracyjnej czy sądowej, to w późniejszych orzeczeniach zaczęto traktować akta jako zbiory informacji publicznej i w konsekwencji ograniczać dostęp do nich poszczególnym podmiotom. Zwracano przy tym uwagę, że dostęp do akt możliwy jest na podstawie ustaw procesowych stronom postępowania⁴⁰, natomiast pozostałe podmioty mają taką możliwość, o ile wspomniane ustawy taką sytuację przewidują. Przyjmowano, że w pozostałych przypadkach dostęp do całości akt nie jest możliwy na podstawie u.d.i.p., co nie wyklucza dostępu do poszczególnych zawartych w nich informacji. Nie dotyczy to jednak całych akt, te bowiem jako zbiór dokumentów nie są informacją publiczną (wyrok z 16.4.2010 r., sygn. akt I OSK 83/10⁴¹). Stanowi to niewątpliwie ograniczenie jawności takich akt. Wymaga bowiem od wnioskodawcy znajomości ich zawartości, albo też naraża go na odmowę udostępnienia z uwagi na argumentację odnoszącą się do koniecz-

³⁷ Niepubl.

³⁸ Niepubl.

³⁹ Niepubl.

⁴⁰ Por. art. 12 a § 2 ustawy z 30.8.2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz.U. Nr 153, poz. 270 ze zm.

⁴¹ Niepubl.

ności odpowiedniego przetworzenia zbiorów, związaną z ograniczonym dostępem do informacji przetworzonej.

Podkreślano również, że na gruncie ustawy o dostępie do informacji publicznej organ jest zobowiązany do udzielenia informacji, ale tylko takiej, która znajduje się w jego posiadaniu i której używa do zrealizowania powierzonych prawem działań. Pojęcie informacji publicznej odnosi się bowiem do informacji istniejącej, znajdującej swój wyraz materialny, czy to w postaci dokumentu czy innego nośnika. Stąd w wyroku NSA z 19.9.2007 r., sygn. akt I OSK 1992/06⁴² wskazano, iż co prawda art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. c u.d.i.p. wymienia obowiązek udostępniania danych publicznych, w tym treści innych wystąpień i ocen dokonywanych przez organy władzy publicznej, ale odnosi się to jedynie do tych ocen, którymi organy dysponują w dacie otrzymania żądania.

Przyjęto zatem, że na zasadach określonych w u.d.i.p. nie można domagać się dokonywania przez organ wykładni prawa czy wytworzenia informacji w sprawie indywidualnej (postanowienie NSA z 19.1.2011 r., sygn. akt I OSK 8/11⁴³). Nie zawsze jednak konsekwentnie odróżniano kwestię kwalifikacji informacji jako publicznej, a kwalifikacji informacji jako dostępnej lub niedostępnej. Informacja może mieć bowiem charakter publiczny a nie podlegać udostępnieniu z uwagi na tajemnice prawnie chronione, czy prawo do prywatności. Ma to o tyle istotne znaczenie, iż w przypadku braku przymiotu informacji publicznej wystarczy powiadomienie wnioskodawcy o tym fakcie. Wówczas może on bronić swojego stanowiska poprzez skargę na bezczynność organu. Natomiast w sytuacji, gdy dana informacja publiczna nie może podlegać udostępnieniu, organ zobowiązany jest wydać decyzję, od której po wyczerpaniu środków zaskarżenia służyć będzie skarga do sądu administracyjnego. Brak konsekwentnego stanowiska w tym zakresie jest szczególnie widoczny na tle wniosków dotyczących wynagrodzeń w organach administracji publicznej. W orzecznictwie przyjęto bowiem, że nie stanowi informacji publicznej wskazanie kwoty wynagrodzenia konkretnego radcy prawnego (wyrok NSA z 9.8.2011 r., sygn. akt I OSK 823/11⁴⁴), natomiast ma taki charakter informacja o wydatkach z budżetu Straży Miejskiej, w tym dotycząca wynagrodzeń pracowniczych szeroko pojętych, zatem także premii i nagród, o ile dotyczy ogólnie pracowników zwolnionych z obowiązku świadczenia pracy, a nie konkretnych osób wymienionych z imienia i nazwiska (wy-

⁴² Lex nr 383741.

⁴³ Lex nr 741678.

⁴⁴ Niepubl.

rok NSA z 28.4.2011 r., sygn. akt I OSK 145/11⁴⁵). Tymczasem każda forma wydatkowania środków publicznych stanowi informację publiczną, natomiast nie każda z nich podlega udostępnieniu. Informacje dotyczące wynagrodzeń konkretnych osób muszą być rozpatrywane zarówno z punktu widzenia u.o.d.o., jak i prawa do prywatności.

Obok podmiotowego ujęcia administracji publicznej (dominującego w orzecznictwie) pojawiało się też niekiedy określenie przedmiotowe, odwołujące się do pojęcia sprawy publicznej⁴⁶. Pojęcie sprawy publicznej utożsamiano przy tym z działaniami (zaniechaniami) podmiotów realizujących zadania zaliczone do szeroko rozumianego interesu publicznego⁴⁷. W ten sposób zmierzano do zwięzienia zakresu udzielanych informacji poprzez podkreślenie, że nie obejmują one spraw prywatnych, niepublicznych, osobistych⁴⁸, czy przez wyłączanie z ich zakresu dokumentów wewnętrznych, nieodnoszących się do spraw publicznych. Przykładowo w wyroku NSA z 15.7.2010 r., sygn. akt I OSK 707/10⁴⁹ sąd wskazał, że o tym czy wewnętrzna korespondencja urzędowa ma charakter informacji publicznej decyduje zawarta w niej informacja. Jeżeli dotyczy ona sporządzenia skargi kasacyjnej, a nie znajduje się w aktach sprawy, ma charakter nieoficjalny i odnosi się nie do spraw publicznych, lecz organizacyjnych i porządkowych.

Na tym tle dokonywano podziału na dokumenty publiczne (stanowiące informację publiczną) i prywatne (niemające takiego charakteru)⁵⁰. I tak w wyroku NSA z 9.6.2011 r., sygn. akt I OSK 431/11⁵¹ NSA oddalając skargę kasacyjną odwołał się co prawda do szerokiego pojęcia informacji publicznej, ale następnie zauważył, że przymiotu informacji publicznej nie posiadają dokumenty prywatne, które podmiot prywatny kieruje do organu administracji publicznej. Stosownie do art. 245 k.p.c.⁵² dokument prywatny stanowi bo-

⁴⁵ Lex nr 785847.

⁴⁶ M. Chmaj [w:] M. Chmaj, M. Bidziński, P. Szustakiewicz, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 20.

⁴⁷ Por. wyrok NSA z 7.10.2009 r., sygn. akt I OSK 209/09, LEX nr 573260.

⁴⁸ M. Jabłoński, *Udostępnianie informacji publicznej w trybie wnioskowym*, Wrocław 2009, s. 151; P. Sitniewski, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Wrocław 2011, s. 15 czy s. 20; por. też wyrok NSA Ósrodek zamiejscowy w Katowicach z 7.8.2002 r., sygn. akt II SA/Ka 939/02 [w:] I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, *Dostęp do informacji publicznej. Orzecznictwo sądów administracyjnych*, Warszawa 2007, s. 12; czy wyrok NSA z 7.10.2009 r., sygn. akt I OSK 209/09, LEX nr 573260.

⁴⁹ Lex nr 672928.

⁵⁰ B. Krupa, *Informacja publiczna jako dobro publiczne. Komentarz do ustawy o dostępie do informacji publicznej*, Warszawa 2011, s. 20.

⁵¹ Niepubl.

⁵² Ustawa z 17.11.1964 r. Kodeks postępowania cywilnego, Dz.U. Nr 43, poz. 296 ze zm.

wiem dowód tego, że osoba która go podpisała, złożyła oświadczenie zawarte w dokumencie. Nie staje się on dokumentem urzędowym tylko dlatego, że został zaadresowany do organu administracji publicznej i znajduje się w jego posiadaniu.

W szczególności to ograniczenie odnosiło się do opinii sporządzanych dla potrzeb organu administracji publicznej. W wyroku NSA z 16.6.2009 r., sygn. akt I OSK 89/09 postawiono tezę, iż „nie każda opinia prawna sporządzona przez organ administracji publicznej posiada walor informacji publicznej. O zakwalifikowaniu opinii prawnej do dokumentów podlegających udostępnieniu w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej decyduje cel, w jakim została opracowana. Opinia prawna sporządzona na użytek organu administracji publicznej w przedmiocie zasadności wszczęcia w przyszłości postępowania w konkretnej sprawie cywilnej nie stanowi informacji publicznej w rozumieniu art. 1 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej”⁵³. Tezę tę powtórzono w wyroku NSA z 13.1.2011 r., sygn. akt I OSK 1855/10⁵⁴, podkreślając, iż opinia prawna stanowi informację publiczną, jeżeli służy do realizacji zadań publicznych (np. zorganizowania konkursu w celu obsadzenia stanowiska w szkole wyższej). Podobnie w wyroku NSA z 7.10.2009 r., sygn. akt I OSK 209/09⁵⁵ sąd przyjął, iż o tym, czy protokół z kontroli ma charakter dokumentu urzędowego w rozumieniu art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a u.d.i.p. decyduje zawarta w nim informacja. Musi ona dotyczyć sprawy publicznej. Można ją utożsamiać z wszystkimi działaniami (zaniechaniami) podmiotów realizujących zadania zaliczane do szeroko rozumianego interesu publicznego.

Pojawiły się także orzeczenia zwiężające pojęcie informacji publicznej, mimo formalnego przytoczenia jej szerokiej definicji. I tak w wyroku NSA z 9.10.2009 r., sygn. akt I OSK 173/09⁵⁶ wskazano, iż nie stanowią informacji publicznej w rozumieniu ustawy informacje odnoszące się do działania organu w sprawach indywidualnych, zawartych w decyzjach i postanowieniu o wymiarze podatku. W szczególności odwoływano się do takiego ujęcia przedmiotowego przy ograniczaniu dostępu do akt sprawy. Zaczęto bowiem podkreślać (co już sygnalizowałam wyżej), że są one zbiorem różnych informacji, nie tylko publicznych. I tak w wyroku NSA z 28.10.2009 r., sygn. akt I OSK 714/09⁵⁷ wskazano, iż „akta jako zbiór różnego rodzaju informacji, tj. takich,

⁵³ Lex nr 590773.

⁵⁴ Niepubl.

⁵⁵ Lex nr 573260.

⁵⁶ Lex nr 573259.

⁵⁷ Lex nr 573290.

które są informacją publiczną i takich, które jej nie stanowią, nie są w całości informacją publiczną i nie powinny być w zasadzie w całości udostępniane”. Stwierdzono, iż pogląd ten umacnia art. 3 ust. 1 pkt 2 ustawy, tworząc uprawnienie do wglądu do dokumentów, a nie dostępu do akt sprawy, inaczej niż art. 73 § 1 k.p.a.⁵⁸, czy art.156 § 1 i § 5a k.p.k.⁵⁹ Zarówno wykładnia gramatyczna, jak i systemowa art.3 ust.1 pkt 2 u.d.i.p. nie pozwalają zatem na utożsamianie „wglądu do dokumentów” z „wglądem do akt sprawy”, czy z „przeoglądaniem akt sprawy”, a więc nie można domagać się kopii całych akt. Pogląd ten powtórzono w wyroku NSA z 18.11.2009 r., sygn. akt I OSK 947/09⁶⁰. Stwierdzono w nim, iż akta administracyjne nie są dokumentem urzędowym, o jakim mowa w u.d.i.p., a dostęp do nich uregulowany jest w art. 73 k.p.a. i przysługuje stronom postępowania. Poszczególne dokumenty znajdujące się w aktach sprawy administracyjnej mogą być co prawda przedmiotem informacji publicznej, lecz jedynie wówczas, gdy dotyczą określonych sfer życia publicznego. Nie są zaś sprawami publicznymi konkretne indywidualne sprawy danej osoby lub podmiotu niebędącego władzą publiczną.

Uważam, że z punktu widzenia prawnej regulacji dostępu do informacji publicznej zasadom jej odpowiada w większym stopniu szerokie określenie informacji publicznej. Przemawia za tym, przede wszystkim, wykładnia prokonstytucyjna i prowsópnotowa. Należy zauważyć po pierwsze, że zgodnie z art. 8 Konstytucji jest ona najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej a jej przepisy stosuje się bezpośrednio, chyba że Konstytucja stanowi inaczej. Stąd dla określenia pojęcia informacji publicznej ze względu na treść art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji decydujące znaczenie ma ujęcie podmiotowe i ono winno być brane pod uwagę przy interpretacji art. 1 ust. 1 u.d.i.p. Na podstawie art. 61 ust. 4 Konstytucji – ustawy – a w odniesieniu do Sejmu i Senatu ich regulaminy, mogły bowiem określać jedynie tryb udzielania informacji, o których mowa w ust. 1 i 2.

Również w prawie unijnym dominuje szerokie podmiotowe podejście do informacji publicznej. Na podstawie rozporządzenia nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z 30.5.2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji⁶¹ przewidywany do-

⁵⁸ Ustawa z 14.6.1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, t.j.: Dz.U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm. (dalej jako: k.p.a.).

⁵⁹ Ustawa z 6.6.1997 r. Kodeks postępowania karnego, Dz.U. Nr 89, poz. 555 ze zm. (dalej jako: k.p.k.).

⁶⁰ Lex nr 556964.

⁶¹ Dz.Urz. WE 2001 Nr L Nr 145, poz. 43 ze zm.

stęp odnosił się nie tylko do dokumentów sporządzanych przez dane instytucje, ale i przez nie otrzymanywanych. Z kolei na tle dyrektywy 2003/98 WE, Rady i Parlamentu Europejskiego z 17.11.2003 r. w sprawie ponownego wykorzystania informacji sektora publicznego⁶² pojęcie dokumentu traktowane jest szeroko. Obejmuje bowiem wszelkie „posiadane” (zaznacz. M. J.) przez organy sektora publicznego przejawy działań, faktów lub informacji – oraz wszelkie kompilacje takich działań, faktów lub informacji – niezależnie od zastosowanego w tym celu środka (zapisane na papierze, zapisane w formie elektronicznej lub zarejestrowane w formie dźwiękowej, wizualnej lub audio-wizualnej)⁶³. Odrębnym zagadnieniem jest natomiast możliwość odmowy udostępnienia niektórych z nich.

Za takim określeniem przemawiają też względy celowościowe. Zasadą jest bowiem transparentność działań organów publicznych, a ochrona dóbr innych podmiotów a także zapobieganie przejawom nadużycia prawa może być osiągnięte w innym trybie. Pierwszym z nich służy instytucja odmowy udostępnienia w drodze decyzji z uwagi na tajemnice prawnie chronione, drugim – odmowa ze względu na brak spełnienia warunków do udzielenia informacji przetworzonej, czy też możliwość odmowy udostępnienia informacji wymagających podejmowania nieproporcjonalnych działań przekraczających proste czynności techniczne. To zaś przenosi nasze rozważania na zagadnienie rodzajów informacji publicznej.

2. Rodzaje informacji publicznych

Przyjmując szerokie pojęcie informacji publicznej można w jego obrębie dokonywać różnego typu klasyfikacji. W świetle art. 1 u.d.i.p. – z uwagi na podstawę prawną udzielania informacji – możemy wyróżnić informacje udzielane na podstawie u.d.i.p. i informacje udzielane na podstawie innych ustaw, określających odmienne zasady i tryb dostępu do informacji publicznych. Pomijając to drugie zagadnienie – zauważyć jedynie należy, że odmienne zasady dotyczą przykładowo dostępu stron do akt sprawy na podstawie art. 73 i 74 k.p.a., rejestrów publicznych⁶⁴, czy informacji o środowisku i jego ochronie⁶⁵.

⁶² Dz.Urz. WE 2003 Nr L Nr 345, poz. 90 ze zm.

⁶³ Por. art. 2 pkt 3 dyrektywy.

⁶⁴ Np. ustawa z 24.5.2000 r. o Krajowym rejestrze Karnym, t.j.: Dz.U. 2008 r. Nr 50, poz. 292 ze zm.

⁶⁵ Por. ustawę z 3.10.2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, Dz.U. Nr 199, poz. 1227 ze zm.

Możemy dokonać również podziału informacji z uwagi na podmiot inicjujący działania. Możemy wówczas wyróżnić informacje udostępniane z urzędu i na wniosek. Do pierwszej grupy, w ramach u.d.i.p., zaliczamy informacje udostępniane w Biuletynie Informacji Publicznej, umieszczone w centralnych repozytoriach, czy w drodze wyłożenia lub wywieszenia w miejscach ogólnie dostępnych lub przez zainstalowanie urządzenia umożliwiającego zapoznanie się z informacją. W ramach informacji udzielanych na podstawie odrębnych przepisów przykładem takich działań mogą być rejestry publiczne. Z kolei wśród informacji udzielanych z urzędu, z uwagi na sposób związania organu, możemy wyróżnić informacje udostępniane obligatoryjnie, jak i fakultatywnie (por. przykładowo art. 8 ust. 2 pkt 3 i 4 u.d.i.p.).

Wśród informacji udzielanych na wniosek istotne znaczenie ma podział dokonywany z uwagi na kryterium i warunki udostępniania. Z tego punktu widzenia w literaturze i w orzecznictwie wyróżniono dwa podstawowe rodzaje informacji: proste i przetworzone. Pierwsze z nich są najczęstszą postacią informacji. Należą do nich te, których zasadnicza treść nie ulega zmianie przed jej udostępnieniem (wyrok NSA z 3.11.2009 r., sygn. akt I OSK 735/09⁶⁶). Przysługują one każdemu, bez względu na posiadany interes prawny lub faktyczny. Od osoby żądającej takich informacji nie wolno bowiem żądać wykazania interesu prawnego lub faktycznego (art. 2 ust. 2 u.d.i.p.). Są one udzielane co do zasady bezzwłocznie, bez opłat, z ograniczeniami wynikającymi z art. 5.

Natomiast informacja przetworzona jest jakościowo nową informacją nieistniejącą dotychczas w przyjętej ostatecznie treści i postaci, chociaż jej źródłem są materiały znajdujące się w posiadaniu zobowiązanego. Zarówno w literaturze i orzecznictwie nie ma jednak całkowitej zgodności co do zakresu tego pojęcia, a w istocie bardziej warunków udzielania takich informacji. W literaturze odnosi się przetworzenie informacji do intelektualnej przeróbki danych, problemem jest natomiast miara zaangażowania intelektualnego niezbędnego do ich przygotowania⁶⁷. W orzecznictwie natomiast zasadniczo łączy się pojęcie informacji przetworzonej z zaangażowaniem w jej wy-

⁶⁶ Niepubl.

⁶⁷ Por. H. Izdebski, *Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, Komentarz* [w:] *Dostęp do informacji publicznej. Wdrażanie ustawy*, pod red. H. Izdebskiego, Warszawa 2001, s. 31; czy M. Jabłoński, K. Wygoda, *Dostęp do informacji i jego granice*, Wrocław 2002, s. 137; podobnie M. Jabłoński, K. Wygoda, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej, Komentarz*, Wrocław 2002, s. 32; czy E. Jarzęcka-Siwik, *Ograniczenie dostępu do informacji przetworzonej*, PS 2004, nr 7–8, s. 154.

tworzenie szczególnego nakładu sił i środków⁶⁸. Podkreśla się, że zabieg przetworzenia wymaga dokonania stosownych działań, tj. analiz, obliczeń, zestawień, podsumowań, które są połączone z zaangażowaniem intelektualnym bądź wymagają dokonania selekcji wyroków z uwagi na osobę pełnomocnika (wyrok NSA z 3.8.2010 r., sygn. akt I OSK 1727/09⁶⁹). W wyroku z 17.6.2010 r., sygn. akt I OSK 495/10⁷⁰ NSA stwierdził, że za przetworzoną należy uznać taką informację do której wytworzenia konieczne jest zaangażowanie podmiotów, czy jego pracowników, wymagające działań, które nie przybierają postaci wyłącznie technicznego przeniesienia danych, lecz postać różnego rodzaju porównań, wycień, odniesień. Jeżeli żądanie dotyczące informacji prostych wiąże się z potrzebą przeprowadzenia analiz, wyciągów, usuwania danych chronionych prawem to czyni je informacją przetworzoną (wyrok NSA z 27.1.2011 r., sygn. akt. I OSK 1870/10⁷¹).

Samo zanonimizowanie wnioskowanych do udostępnienia orzeczeń administracyjnych, nie jest jednak traktowane jeszcze jako przetworzenie informacji wynikającej z tych orzeczeń, a jedynie ich przekształcenie. Dopiero, jeżeli utworzenie zbioru informacji prostych wymaga takiego nakładu środków i zaangażowania pracowników, które negatywnie wpływa na tok realizacji ustawowych zadań nałożonych na zobowiązanego do udostępnienia informacji, a w szczególności, gdy wymaga analizowania całego zasobu posiadanych dokumentów w celu wybrania tych, których oczekuje wnioskodawca, mamy do czynienia z informacją przetworzoną. Zbiór informacji prostych nie stanowi zatem informacji przetworzonej tylko wtedy, gdy jego wytworzenie nie wymusza analizowania posiadanego zasobu dokumentów i wyboru tylko niektórych z nich według określonego kryterium, czy też różnych kryteriów (wyrok NSA z 8.6.2011 r., sygn. akt I OSK 426/11⁷², czy wyrok NSA z 9.8.2011 r., sygn. akt I OSK 976/11⁷³). Jeżeli jednak zobowiązany posiada w zasobach elektronicznych wszystkie wskazane we wniosku informacje, to operacje ich użycia trudno uznać za tak czasochłonne i pracochłonne, aby można było przyjąć, że sporządzone w ten sposób zestawienie tworzy informację przetworzoną. Jest to wyłącznie informacja prosta, nawet jeśli liczba składających się na nią

⁶⁸ Szerzej na ten temat zob. M. Jaśkowska, *Dostęp do informacji przetworzonej* [w:] *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980–2005*, NSA, Warszawa 2005, s. 222 i n.

⁶⁹ Lex nr 737494.

⁷⁰ Niepubl.

⁷¹ Niepubl.

⁷² Niepubl.

⁷³ Niepubl.

elementów jest znaczna (wyrok NSA z 6.10.2011 r., sygn. akt I OSK 1199/11⁷⁴, podobnie wyrok NSA z 1.12.2011 r., sygn. akt I OSK 1621/11⁷⁵).

Udostępnienie informacji przetworzonej jest uzależnione od istnienia szczególnego interesu publicznego (art. 3 ust.1 pkt 1 u.d.i.p.). Po raz pierwszy próbę sprecyzowania tego pojęcia jako przesłanki udostępnienia informacji przetworzonej podjęto m. in. w decyzji Prezesa NSA z 21.7.2005 r. nr V Inf/S 0412/7/05⁷⁶. Wskazano w niej, że pojęcie interesu publicznego jest pojęciem niedookreślonym, nie posiadającym zwartej zapisanej formuły na gruncie obojętności prawa. Można natomiast przyjąć, że jest ono znaczeniowo węższe od funkcjonującego w powszechnym użyciu pojęcia interesu społecznego. Stąd stwierdzono, że odnosi się ono w swej istocie do spraw związanych z funkcjonowaniem państwa oraz innych ciał publicznych jako pewnej całości, szczególnie z funkcjonowaniem ich podstawowej struktury, zwłaszcza jeżeli związane jest ono z gospodarowaniem mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa⁷⁷. Należy wówczas wykazać, że taka informacja nie tylko jest ważna dla dużego kręgu potencjalnych odbiorców, ale również, że jej uzyskanie stwarza realną możliwość wykorzystania uzyskanych danych dla poprawy funkcjonowania organów administracji i lepszej ochrony interesu publicznego. Dlatego też wnioskodawca winien wyjaśnić, w jaki sposób zamierza wykorzystać uzyskane informacje dla poprawy tego interesu lub poprawy funkcjonowania organów administracji publicznej. Uzyskanie informacji przetworzonej wiąże się bowiem z poniesieniem określonych środków, zwłaszcza finansowych, często trudnych do pogodzenia z bieżącymi działaniami konkretnych organów. W związku z tym jej udzielenie podmiotom, które nie zapewniają, że zostanie ona wykorzystana w celu usprawnienia funkcjonowania danego organu, przemawia za przyjęciem, że po stronie wnioskodawcy nie występuje szczególny interes publiczny, uzasadniający udzielenie mu takiej informacji⁷⁸. Stąd uznawano, że interesu takiego nie reprezentuje skarżący będący pełnomocnikiem podmiotu gospodarczego, który wystąpił do TK ze skargą konstytucyjną. Żądane dane mogą się bowiem przyczynić jedynie

⁷⁴ Niepubl.

⁷⁵ Niepubl.

⁷⁶ Szerzej na ten temat zob. M. Jaśkowska, *Dostęp do informacji...*, s. 232 i n.

⁷⁷ Por. wyrok WSA w Warszawie z 15.3.2005 r., sygn. akt II SA/Wa 2225/04, Lex nr 189180; wyrok WSA w Warszawie z 17.5.2005 r., sygn. akt II SA/Wa 481/05, Lex nr 707781; wyrok WSA w Warszawie z 2.6.2005 r., sygn. akt II SA/Wa 306/05, Lex nr 874038; czy z 20.6.2005 r., sygn. akt II SA/Wa 795/05, Lex nr 874232.

⁷⁸ Por. wyrok NSA z 20.9.2006 r., sygn. akt I OSK 1246/05, niepubl.; czy też wyrok NSA z 21.9.2006 r., sygn. akt I OSK 1049/05, niepubl.

do rozstrzygnięcia sprawy w której jest pełnomocnikiem (wyrok NSA z 27.1.2011 r., sygn. akt I OSK 1870/10⁷⁹; wyrok NSA z 7.12.2011 r., sygn. akt I OSK 1737/11⁸⁰). Podobnie fakt przygotowywania przez skarżącego rozprawy doktorskiej nie wskazuje, aby było to szczególnie istotne dla interesu publicznego. Jej sfinalizowanie w postaci pracy doktorskiej nie oznacza, że zostanie ona szerzej opublikowana i co więcej wykorzystana przez właściwe organy (wyrok NSA z 2.6.2011 r., sygn. akt I OSK 279/11⁸¹).

O ile początkowo w orzecznictwie bardzo wąsko traktowano pojęcie szczególnego interesu publicznego, o tyle w ostatnich latach mamy do czynienia ze zliberalizowaniem stanowiska w tej mierze. Jak wskazano w wyroku z 3.8.2010 r., sygn. akt I OSK 787/10⁸²: „każdy członek określonej wspólnoty samorządowej, stosownie do art. 61 Konstytucji RP, ma prawo do uzyskiwania informacji od organów (podmiotów) danej jednostki samorządu terytorialnego co do wykonywania obowiązków, określonych w art. 17 ust. 3a pkt 1 i 2 u.s.o.⁸³, zarówno w zakresie zapewnienia odpowiednich warunków bezpieczeństwa komunikacyjnego i przewozu, jak i odpowiedniej opieki. Prawidłowe wykonywanie tych obowiązków leży niewątpliwie w interesie publicznym i to zarówno w skali ogólnokrajowej, jak i w skali terytorialnej – danej gminy. Tego elementu – występowania interesu publicznego po stronie wnioskodawcy nie pozbawia sama tylko okoliczność, że jest on rodzicem dziecka niepełnosprawnego objętego prawnym obowiązkiem gminy”.

Przesłankę szczególnej istotności dla interesu publicznego wypełniają też informacje ze sfery działalności organu gminnego w zakresie budownictwa mieszkaniowego, udzielane związkowi do którego celów statutowych należy polepszenie realizacji budownictwa mieszkaniowego, opiniowanie projektów założeń aktów prawnych oraz uczestnictwo w debatach publicznych i konsultacjach dotyczących budownictwa, gdyż służą analizie długości postępowań administracyjnych na proces zaspakajania potrzeb mieszkaniowych obywateli (wyrok NSA z 7.12.2011 r., sygn. akt I OSK 1505/11⁸⁴).

Obecnie zatem w większym stopniu akcentuje się nie tyle charakter podmiotu wnioskującego o udzielenie informacji przetworzonej, ile cel wnio-

⁷⁹ Niepubl.

⁸⁰ Niepubl.

⁸¹ Niepubl.

⁸² Lex nr 737510.

⁸³ Ustawa z 7.9.1991 r. o systemie oświaty, t.j.: Dz.U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm. (powoływana jako: u.s.o.)

⁸⁴ Niepubl.

sku. W wyroku z 16.6.2009 r., sygn. akt I OSK 57/09⁸⁵ NSA podkreślił, że ustawa nie uprzywilejowuje w tym zakresie ani radnych, ani innych osób pełniących funkcje publiczne. Nie ma więc znaczenia kto ubiega się o daną informację, ale w jakim celu. Świadczy o tym wprowadzenie kryterium interesu publicznego i to szczególnie istotnego. Wnioskodawca musi zatem wykazać, że informacje które zamierza uzyskać nie dotyczą wyłącznie jego interesu, że działa w interesie publicznym, a sprawa o której chce zostać poinformowany ma szczególne znaczenie dla funkcjonowania odpowiedniego szczebla samorządu terytorialnego. Nie starczy więc tutaj argument skutecznego wykonywania mandatu radnego.

Podkreśla się jednak, że milczenie wnioskodawcy na skierowane przez zobowiązanego wezwanie o wykazanie szczególnie istotnego interesu publicznego nie zwalnia zobowiązanego z ustawowego obowiązku wykazania takiego interesu (wyrok NSA z 3.8.2010 r., sygn. akt I OSK 787/10⁸⁶; wyrok NSA z 8.6.2011 r., sygn. akt I OSK 402/11⁸⁷; wyrok NSA z 9.8.2011 r., sygn. akt I OSK 977/11⁸⁸; czy wyrok NSA z 9.8.2011 r., sygn. akt I OSK 976/11⁸⁹).

W orzecznictwie zwrócono także uwagę, że nieudzielanie informacji publicznej przetworzonej skutkuje decyzją o odmowie udzielenia tej informacji, opartą o przepis art. 16 ust. 1 u.d.i.p. (wyrok NSA z 8.2.2011 r., sygn. akt I OSK 1938/10⁹⁰; czy wyrok NSA z 30.3.2011 r., sygn. akt I OSK 3/11⁹¹). Nie może to być decyzja o umorzeniu wydana na podstawie przepisu art. 14 ust. 2 u.d.i.p (wyrok NSA z 8.2.2011 r., sygn. akt I OSK 1938/10⁹²). Odmowa udzielenia informacji przetworzonej, z uwagi na brak szczególnego interesu publicznego, nie oznacza jeszcze, że w każdym przypadku odmawia się w ogóle udzielenia informacji. Jeżeli żądanie wnioskodawcy w zakresie niewymagającym przetworzenia jest możliwe do samodzielnego uwzględnienia, to odmowa może dotyczyć tylko tej części, która wymaga przetworzenia (wyrok NSA z 3.8.2010 r., sygn. akt I OSK 787/10⁹³).

W literaturze krytykowano niejednokrotnie zbyt rygorystyczne wymogi w zakresie udostępniania informacji przetworzonej. Warto w związku z tym

⁸⁵ Lex nr 563290.

⁸⁶ Lex nr 737510.

⁸⁷ Niepubl.

⁸⁸ Niepubl.

⁸⁹ Niepubl.

⁹⁰ Lex nr 741347.

⁹¹ Niepubl.

⁹² Lex nr 741347.

⁹³ Lex nr 737510.

zauważyć, że przyjęcie tych wymogów było w istocie konsekwencją dwóch założeń. Z jednej strony chciano bowiem w imię transparentności działań podmiotów publicznych zachować szerokie określenie informacji publicznej, z drugiej zaś z uwagi na brak innych instrumentów ograniczających nadużycie tego prawa, zapobiec dezorganizacji prac instytucji publicznych, które w przeciwnym razie zobowiązane byłyby do udzielania informacji wymagających znacznego nakładu sił i środków. Z uwagi na ten wzajemny związek obu pojęć symptomatyczne jest, iż za szerszym ujmowaniem informacji przetworzonej i rygorystycznym traktowaniem przesłanek szczególnego interesu publicznego na tle art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. optują z reguły zwolennicy szerokiego ujmowania samej informacji publicznej⁹⁴.

Warto też zauważyć, że procesy informatyzacji administracji publicznych sprzyjają poszerzaniu zakresu informacji prostych⁹⁵. Obecnie znalazło to dodatkową podstawę ustawową w postaci umieszczania w centralnych repozytoriach informacji o innowacyjnym charakterze.

3. Wpływ nowelizacji ustawy o dostępie do informacji publicznej na pojęcie informacji publicznej i jej rodzaje

Wydaje się, że dokonana nowelizacja u.d.i.p. w ustawie z 16.9.2011 r. o zmianie ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz niektórych innych ustaw⁹⁶ nie tylko nie wyjaśnia dotychczasowych wątpliwości na tle pojęcia informacji publicznych i jej rodzajów, ile może być źródłem dodatkowych. Kwestia ta wymaga odrębnego opracowania, warto może jednak zwrócić uwagę na kilka podstawowych zagadnień. Po pierwsze w trakcie nowelizacji nie zmieniono dotychczasowej definicji z art. 1 ust. 1 u.d.i.p. Tym samym nadal możliwe są różne stanowiska w tej mierze, aczkolwiek jak podkreślałam, prokonstytucyjna i prowszpólnotowa wykładnia winna przemawiać

⁹⁴ Por. M. Jaśkowska, *Dostęp do informacji...*, s. 222 i n.

⁹⁵ Zwracałam na to uwagę w: *Dostęp do informacji publicznej a informatyzacja administracji publicznej* [w:] *Prawne problemy informatyzacji administracji*, Warszawa 2008, s. 7 i n.; czy w artykule *Wpływ informatyzacji administracji publicznej na dostęp do informacji publicznej* [w:] *Prawne problemy wykorzystywania nowych technologii w administracji publicznej i w wymiarze sprawiedliwości*, pod red. M. Barczewskiego, K. Grajewskiego i J. Warylewskiego, Warszawa 2008, s. 56 i n.

⁹⁶ Dz.U. Nr 204, poz. 1195.

za szerokim podmiotowym ujmowaniem informacji publicznych. Jednocześnie w związku z mechanicznym dodaniem do ustawy rozdziału 2a „Ponowne wykorzystanie informacji publicznych” oraz niewyjaśnieniem wzajemnego stosunku między dostępem do informacji, jej rozpowszechnianiem a ponownym wykorzystaniem, powstaje niebezpieczeństwo wydłużenia procedury pozyskiwania informacji oraz jej uzależniania od wykazania celu w którym ma być ona wykorzystywana. Konieczność podpisania umowy, wypełnienia różnego typu wniosków, stanowi odstępstwo od dotychczasowego często mało skomplikowanego dostępu do informacji. Może też stwarzać pokusę pobierania opłat za ponowne wykorzystanie informacji. Niektóre z przedstawionych wątpliwości mogą być usunięte i najprawdopodobniej będą usunięte w drodze odpowiedniego proobywatelskiego orzecznictwa sądów administracyjnych. Nie może być jednak tak, aby istotne kwestie z zakresu praw i wolności konstytucyjnych były w zasadzie ustalane w procesie stosowania prawa.

Jednocześnie w wyniku nowelizacji ograniczono w istocie dostęp do informacji przetworzonej. Rozróżnienie tych informacji nie było bowiem dotąd oparte na uznaniu, lecz ocenie stanu faktycznego⁹⁷ i w pełni podlegało kontroli sądownoadministracyjnej. Tymczasem w art. 23f ust. 2 u.d.i.p. ustawodawca wprowadził uznanie w zakresie opracowania informacji, w szczególności jej przetworzenia do ponownego wykorzystania wówczas, jeżeli spowoduje to konieczność podjęcia nieproporcjonalnych działań przekraczających proste czynności. W ten sposób wprowadzono więc dodatkowy instrument pozwalający na zapobieganie nadużyciu prawa do informacji. Może to w konsekwencji spowodować węższe ujmowanie informacji przetworzonej i mniej rygorystyczne określanie warunków dostępu do niej, z uwagi na to, że właśnie zamiar zapobieganiu nadużyciom prawa był źródłem przyjmowania dotychczasowych założeń w tej mierze. Wymagać to będzie jednak ponownego dookreślenia używanych dotychczasowo w orzecznictwie i literaturze pojęć, jako że w ustawie używane są różnorodne terminy, bez wyraźnego rozgraniczenia ich zakresu, takie jak przekształcenie informacji (art. 15), jej przetwarzanie (art. 3 ust. 1 pkt 1, czy art. 23f ust. 2) oraz opracowanie (art. 23f ust. 2). Na tym tle możliwe będzie też w istocie wyróżnianie trzech rodzajów informacji publicznej; informacji prostej, która podlegać będzie udostępnieniu, z wyjątkiem przewidzianych w ustawie ograniczeń, informacji prostej której udostępnienie uzależnione będzie od uznania organu administracji publicznej

⁹⁷ Inaczej P. Sitniewski, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Wrocław 2011, s. 60 i 66.

jako związane z koniecznością podjęcia nieproporcjonalnych działań przekraczających proste czynności oraz informacji przetworzonej udostępnianej na zasadzie uznania, gdy w grę wchodzić będzie zarówno szczególny interes publiczny, jak i konieczność podjęcia takich nieproporcjonalnych działań organu.

Należy zatem zauważyć, że w wyniku dokonanej nowelizacji, z uwagi na niejasny stosunek pojęcia udostępniania informacji, jej rozpowszechniania i ponownego wykorzystania, ustawodawca umożliwił w istocie działania zmierzające do ograniczania prawa do informacji, mimo deklarowanego w art. 2a odmiennego założenia, iż „Zasady ponownego wykorzystywania informacji publicznej nie naruszają prawa dostępu do informacji publicznej ani wolności jej rozpowszechniania”. Stąd pełna ocena przeprowadzonych zmian uzależniona będzie w dużej mierze od praktyki sądownoadministracyjnej w odniesieniu do tych zagadnień.

The Concept of Public Information and its Types

The main aim of this article is to present the method of understanding public information in connection with the Act of 6 September 2001 on Access to Public Information, with consideration of the recent legislative changes. In reference books and jurisdiction two approaches emerged: a broad, subjective approach, referring to the constitution, and a narrow, objective one, based on Article 1 section 1 of the Act and the criterion of public matter. The author of this article, using pro-constitutional and community conforming interpretation of law, presents a number of arguments supporting the first understanding of this term. She emphasizes that legal aspects of the functioning of administration is insignificant from this perspective. It is not production of information by public entities that matters either, but the fact it was obtained and processed in order to perform their task. Thus, it cannot be applied only to official documents. At the same time, the author indicates an alarming tendency to limit the scope of public information by means of restricting forms of its availability, application of the so called internal documents concept or restricting access to the case record.

In the subsequent section, various kinds of information classification were presented, heeding criteria of division and their consequences. The division into direct and processed information gains vital importance due to the dependence of providing processed information on the existence of particular public interest. In the above mentioned scope one may notice influence of recent amendments introduced to the Act on Access to Public Information. Although the amendment did not change the notion of information *per se*, it did introduce additional types of information. At the same time the amendment restricted access to public information and some types of direct information, in spite of Article 2a stipulating that the rules of reusing infringe neither the Act on Access to Public Information nor the freedom to spread it. The author's belief is that comprehensive evaluation of the results of such a regulation will be largely dependent on administration and court practice with respect to these issues.