

Dorota Chromicka

Problematyka udostępniania aktów prawnych i orzeczeń w internecie

Kwartalnik Prawa Publicznego 12/2, 127-140

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.

Dorota Chromicka*

PROBLEMATYKA UDOSTĘPNIANIA AKTÓW PRAWNYCH I ORZECZEŃ W INTERNECIE

1. Wstęp

Wraz z rozwojem społeczeństwa informacyjnego coraz większego znaczenia nabiera zapisywanie, przechowywanie czy publikowanie informacji w postaci elektronicznej. Polski ustawodawca zdecydował o wykorzystaniu technologii informacyjnych w celu umożliwienia jak najszerszego i stałego dostępu do informacji publicznej. Od 1.1.2012 r. akty normatywne i inne akty prawne podlegające ogłoszeniu ogłasza się w formie dokumentu elektronicznego¹, a dzienniki urzędowe wydaje się w postaci elektronicznej, chyba że ustawa stanowi inaczej.

Jeżeli chodzi o orzeczenia sądów polskich², przepisy nie rozstrzygają jednoznacznie czy powinny być powszechnie dostępne. Powoduje to wątpliwości związane nie tylko ze sposobem, ale i zakresem ich publikacji³. Z uwa-

* Mgr Dorota Chromicka – Asystent, Katedra Prawa Informatycznego, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie; Asystent sędziego, Naczelny Sąd Administracyjny.

¹ Por. art. 2a ust. 1 ustawy z 20.7.2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, t.j.: Dz.U. z 2011 r. Nr 197, poz. 1172 ze zm. (zwanej dalej: u.o.a.n.); przepis art. 2a został dodany przez art. 1 pkt 1 ustawy z 4.3.2011 r. o zmianie ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. Nr 117, poz. 676.

² Na potrzeby opracowania pod tym pojęciem będzie rozumiane orzecznictwo sądów powszechnych i Sądu Najwyższego, sądów administracyjnych i Trybunału Konstytucyjnego.

³ Niektóre kwestie związane z dostępem do orzeczeń sądowych były też przedmiotem rozważań doktryny, por. M. Kielbowski, *Wyrok sądowy jako informacja publiczna*, „Monitor Prawniczy” 2010, nr 24, s. 1334, a także K. Skubisz-Kępką, *Obowiązek publikacji orzeczeń sądo-*

gi na szeroko rozumiany zakres spraw publicznych, o których można uzyskać wiedzę (por. art. 6 ustawy z 6.9.2001 r. o dostępie do informacji publicznej⁴ odczytywany łącznie z art. 61 ust. 1 Konstytucji RP), wszelkie ograniczenia wynikające z art. 5 u.d.i.p. oraz ustaw szczególnych powinny być jednak interpretowane ściśle. W niniejszym opracowaniu przedstawione zostaną zasady dostępu do aktów normatywnych oraz orzeczeń sądowych w Internecie, jako szczególny sposób dostępu do informacji publicznej, istniejący równoległe z Biuletynem Informacji Publicznej.

2. Czy wyrok sądowy stanowi informację publiczną?

Niejednolite pojmowanie wyroku sądowego i jego uzasadnienia – w tym przez sądy, do których zwracano się z wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej – można wskazać jako jedną z przyczyn braku powszechnego dostępu do całego orzecznictwa. Brak wypracowanych jasnych praktyk w tym zakresie przekładać się może także na spory czy, a jeżeli tak, to w jakim zakresie można udostępniać publicznie dane stron postępowania.

Zatem, czy sentencja orzeczenia i jego uzasadnienie są informacją publiczną? Odpowiadając pozytywnie na to pytanie należy sięgnąć przede wszystkim do przepisów ustawy z 27.7.2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych⁵, ustawy z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego⁶, a także ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi oraz o dostępie do informacji publicznej. Art. 45 Konstytucji RP określa, że każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Wyłączenie jawności rozprawy może nastąpić ze względu na moralność, bezpieczeństwo państwa i porządek publiczny oraz ze względu na ochronę życia prywatnego stron lub inny ważny interes prywatny. Wyrok ogłaszany jest publicznie. O tym, że sądy rozpoznają i rozstrzygają sprawy w postępowaniu

wych w środkach społecznego przekazu, „Monitor Prawniczy” 2009, nr 1, s. 14; P. Trzaska, *Prawo do informacji publicznej a dostęp do akt spraw dotyczących władz publicznych oraz osób pełniących funkcje publiczne w procesie karnym*, „Monitor Prawniczy” 2002, nr 16, s. 763, czy H. Gajewska-Kraczkowska, *Tajność postępowania przygotowawczego a prawo do informacji o jego przebiegu*, „Studia Prawnicze” 1990, nr 3, s. 3.

⁴ Dz.U. Nr 112, poz. 1198 ze zm. (zwanej dalej u.d.i.p.).

⁵ Dz.U. Nr 98, poz. 1070 ze zm. (zwanej dalej: u.s.p.).

⁶ Dz.U. Nr 43, poz. 296 ze zm. (zwanej dalej: k.p.c.).

jawnym, a rozpoznanie sprawy w postępowaniu niejawnym lub wyłączenie jawności postępowania jest dopuszczalne jedynie na podstawie przepisów ustaw stanowi art. 42 § 2 i 3 u.s.p. W przepisach proceduralnych wskazuje się analogicznie na jawne rozpoznawanie spraw (por. art. 9 § 1 k.p.c., 148 § 1 k.p.c., 10 p.p.s.a., 90 § 1 p.p.s.a.) i ogłaszanie wyroku na posiedzeniu jawnym (por. art. 326 § 2 k.p.c., art. 100 § 1 k.p.k., czy 139 p.p.s.a.). Jednocześnie, ustawy nie statuuje wyraźnie podobnej dostępności uzasadnień, czy protokołu z przebiegu rozprawy.

Z kolei, analizując orzeczenie sądowe z punktu widzenia art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a u.d.i.p. uznać należy, że jest dokumentem urzędowym, zwłaszcza jako „inne rozstrzygnięcie” (lit. a tiret pierwszy in fine tego przepisu). Sam „dokument urzędowy” cyt. ustawa definiuje w art. 6 ust. 2 stanowiąc, że jest to 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. Ustawa z 6.6.1997 r. – Kodeks karny⁷ wskazuje natomiast w art. 115 § 13 pkt 3 wyraźnie, że sędzia jest funkcjonariuszem publicznym. Z uwagi na powszechnie prezentowane stanowisko, że informację publiczną stanowi każdy dokument wytworzony przez organ i dotyczący sfery jego działalności, np. zawierający interpretację przepisów obowiązującego prawa⁸, należy tak również kwalifikować wyrok wraz z uzasadnieniem.

2.1. Poglądy prezentowane w orzecznictwie

Sądy administracyjne niejednokrotnie wypowiadały się w kwestiach związanych z udostępnianiem informacji publicznych rozstrzygając, czy dana informacja należy do katalogu informacji publicznych, lub czy uznana za taką informację – będzie podlegała udostępnieniu⁹. Należy podzielić jako słuszne poglądy judykatury, zgodnie z którymi orzeczenia sądowe (po ich ogłoszeniu) stanowią informację publiczną¹⁰. Z uwagi na istniejące wątpliwo-

⁷ Dz.U. Nr 88, poz. 553 ze zm. (zwana dalej: k.k.).

⁸ Por. wyroki NSA: z 12.12.2006 r., sygn. akt I OSK 123/06; z 25.3.2003 r., sygn. akt II SA/4059/02, czy z 30.10.2002 r., sygn. akt II SA 1956/02, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych dostępna pod adresem: orzeczenia.nsa.gov.pl.

⁹ Od 29.12.2011 r. do skarg rozpatrywanych w postępowaniach o udostępnienie informacji publicznej stosuje się wyłącznie przepisy ustawy z 30.8.2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz.U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.

¹⁰ Por. wyrok NSA z 11.8.2011 r., sygn. akt I OSK 933/11.

ści w tym zakresie, warto przyjrzeć się prezentowanym w sądownictwie administracyjnym argumentom dotyczącym tego zagadnienia.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu¹¹ rozpoznając skargę na bezczynność po złożeniu wniosku o udostępnienie sygnatury akt wraz z uzasadnieniem postanowienia o przedstawieniu przez sąd karny Trybunałowi Konstytucyjnemu pytania prawnego uznał, że mają one walor informacji publicznej (przy uwzględnieniu np. ochrony prywatności). Sąd jednak odróżnił wnioski o udostępnienie akt sprawy od wniosku o udostępnienie informacji o sprawie¹². Ponadto stwierdził, że oprócz tego, że treść orzeczenia sądu stanowi informację o sprawach publicznych – rodzaj informacji dotyczącej treści i postaci dokumentów urzędowych (art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a u.d.i.p.), to wniosek kierowany do sądu, jak również inne znajdujące się w aktach sprawy sądowej dokumenty, mieszczą się w pojęciu „stanu przyjmowania, załatwiania lub rozstrzygania spraw”, o którym mowa w art. 6 ust. 1 pkt 3 lit. e tej ustawy¹³, a mogą być także kwalifikowane jako stanowiska w sprawach publicznych zajęte przez organy władzy publicznej (art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. b u.d.i.p.) oraz treść innych wystąpień i ocen dokonywanych przez organy władzy publicznej (art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. c cyt. ustawy).

Z kolei w opinii Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie¹⁴, to nie umieszczenie dokumentu w aktach administracyjnych przesądza o tym, że zawiera on informację publiczną, lecz jego treść (zgodnie z art. 6 ust. 2 u.d.i.p.). W innym wypadku oznaczałoby to, że ważne mające duże znaczenie dla obywateli dokumenty wyłączone byłyby z dostępu do informacji, jeśli nie znajdowałyby się w aktach administracyjnych sprawy. Podobnie NSA w wyroku z 5.12.2001 r., II SA 155/01¹⁵ wskazał, że nie można utożsamiać akt administracyjnych z dokumentem urzędowym i wobec powyższego żądanie dostępu do nich jest bezzasadne.

Z orzecznictwa wynika ponadto, że strona postępowania sądowego powinna w pierwszej kolejności realizować uprawnienia przyznane jej w ramach odpowiednich przepisów proceduralnych – w tym zakresie Naczelnicy

¹¹ Wyrok z 2.12.2010 r., sygn. akt IV SAB/Po 53/10.

¹² Zdaniem NSA, wyrok z 11.8.2011 r., sygn. akt I OSK 933/11, prawo dostępu do dokumentu urzędowego obejmuje również dostęp do nośnika, na którym został zapisany, chyba że przepisy szczególnie wyłączają taką możliwość.

¹³ Cyt. za WSA w Warszawie, wyrok z 25.5.2004 r., sygn. akt II SAB/Wa 58/04. Wyrok również wydany w związku ze złożeniem wniosku o udostępnienie do prezesa sądu powszechnego.

¹⁴ Wyrok WSA w Warszawie z 12.1.2007 r., sygn. akt II SA/Wa 783/06.

¹⁵ Opublikowany w „Monitor Prawniczy” 2002, nr 4, s. 148.

Sąd Administracyjny uznał, że żądanie przez stronę informacji poprzez podanie przez sędziego motywów publicznego zachowania się na rozprawie – mające oparcie w ustawie o dostępie do informacji publicznej zamiast w przepisach procedury cywilnej – nie stanowi żądania udostępnienia informacji publicznej¹⁶.

2.2. Możliwość ograniczenia dostępu do informacji publicznej

Ustawa o dostępie do informacji publicznej nie jest jedyną, która wprowadza ograniczenia dostępu do informacji publicznej, a i tak katalog zawarty w art. 5 u.d.i.p. jest szeroki, ponieważ wskazuje na pojęcia takie jak „ochrona ważnego interesu gospodarczego państwa”, „prywatność osoby fizycznej” lub „tajemnica przedsiębiorcy” i odsyła do „przepisów o ochronie informacji niejawnych oraz o ochronie innych tajemnic ustawowo chronionych”.

Prywatność osoby fizycznej może być rozumiana zarówno przez pryzmat art. 23 ustawy z 23.4.1964 r. – Kodeks cywilny¹⁷, „jak w szczególności zdrowie, wolność, cześć, swoboda sumienia, nazwisko lub pseudonim, wizerunek, tajemnica korespondencji, nietykalność mieszkania, twórczość naukowa, artystyczna, wynalazcza i racjonalizatorska”, jak i art. 6 ust. 1 i 2 ustawy z 29.8.1997 r. o ochronie danych osobowych¹⁸. Zgodnie z tym przepisem, za dane osobowe uważa się wszelkie informacje dotyczące zidentyfikowanej lub możliwej do zidentyfikowania osoby fizycznej. Osobą możliwą do zidentyfikowania jest osoba, której tożsamość można określić bezpośrednio lub pośrednio, w szczególności przez powołanie się na numer identyfikacyjny albo jeden lub kilka specyficznych czynników określających jej cechy fizyczne, fizjologiczne, umysłowe, ekonomiczne, kulturowe lub społeczne.

Powyższe oznacza, że kwalifikując orzeczenia jako informację publiczną, jednocześnie część danych uznaje się, na podstawie przepisów szczególnych, za niepodlegające publikacji.

2.3. Bazy orzeczeń. Anonimizacja

W celu ułatwienia dostępu do orzecznictwa sądowego, oprócz drukowania orzeczeń sądowych (Orzecznictwo Sądu Najwyższego; Izba Cy-

¹⁶ Wyrok NSA z 30.10.2008 r., sygn. akt I OSK 873/08; por. też wyrok WSA w Białymstoku z 12.2.2009 r., sygn. akt II SA/Bk 839/08.

¹⁷ Dz.U. Nr 16, poz. 93 ze zm. (zwanej dalej: k.c.).

¹⁸ Dz.U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926 ze zm. (zwanej dalej: o.d.o.).

wilna – OSNC, Izba Karna i Izba Wojskowa – OSNKW, Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych – OSNP, Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych – ONSAiWSA, Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego – OTK, Orzecznictwo Sądów Polskich – OSP) tworzone są bazy orzeczeń dostępne w Internecie. I tak, Sąd Najwyższy posiada bazę „Supremus¹⁹”, Naczelny Sąd Administracyjny „Centralną Bazę Orzeczeń Sądów Administracyjnych²⁰”, a Trybunał Konstytucyjny „Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego²¹”. Orzeczenia są publikowane po usunięciu oznaczeń stron ale również innych danych, takich jak daty i numery decyzji, sygnatury orzeczeń innych sądów, nazwy ulic i numery domów, numery ksiąg wieczystych, PESEL i tym podobne. Niestety, nie ma jednego, wspólnego dla sądów dokumentu regulującego szczegółowo zakres usuwanych danych i sposób anonimizacji. Co więcej, ten sam typ danych (np. imię i nazwisko) bywa różnie usuwany (raz Ewa P., a raz E. P.), zdarzają się pomyłki i przypadki anonimizacji zbyt dużej ilości danych²².

Jest to związane z jednej strony z faktem, że bazy orzeczeń są wdrażane w ramach działalności podmiotów a nie w sposób zcentralizowany. Z drugiej strony, szeroka definicja pojęcia „danych osobowych” właściwie uniemożliwia wcześniejsze określenie zamkniętego katalogu danych, które będą mogły umożliwić identyfikację danej osoby²³.

Powyższe oznacza, że udostępnianiu orzeczeń w Internecie towarzyszy proces ręcznego usuwania danych, ponieważ każdorazowo należy ocenić, czy z ich treści wynika tożsamość stron postępowania. Wyłącza to, a w każdym razie ogranicza proces automatyzacji danych i wydłuża czas publikowania orzeczeń – nie tylko bieżących ale i historycznych. W przypadku znacznej bogatego dorobku orzeczniczego sądów powszechnych jest to znacząca bariera.

Definiując „orzeczenia sądowe” jako „dokumenty urzędowe” warto jednocześnie odpowiedzieć na pytanie, czy obecny zakres anonimizowanych danych jest rzeczywiście niezbędny w celu ochrony osób fizycznych i praw-

¹⁹ Wyszukiwarka dostępna pod adresem: <http://pub.sn.pl/orzeczenia.nsf/> (wejście 11.3.2012 r.).

²⁰ Wyszukiwarka dostępna pod adresem: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl> (wejście 11.3.2012 r.).

²¹ Wyszukiwarka dostępna pod adresem: http://www.trybunal.gov.pl/OTK/otk_dpr.asp (wejście 11.3.2012 r.).

²² Szerzej na temat Centralnej Bazy Orzeczeń Sądów Administracyjnych i anonimizacji por. D. Chromicka, *Anonimizacja orzecznictwa NSA [w:] Internet. Ochrona wolności, własności i bezpieczeństwa*, red. G. Szpor, Warszawa 2011, s. 115.

²³ Jeżeli chodzi o osoby prawne, ustawa o ochronie danych osobowych nie ma zastosowania, ale przepisy o ochronie dóbr osobistych osób fizycznych stosuje się odpowiednio do osób prawnych (art. 43 k.c.), a art. 5 ust. 2 u.d.i.p. stanowi o „tajemnicy przedsiębiorcy”.

nych biorących udział w postępowaniu sądowym (i przed organami administracji)? Ustawa o ochronie danych osobowych stanowi, że informacji nie uważa się za umożliwiającą określenie tożsamości osoby, jeżeli wymagałoby to nadmiernych kosztów, czasu lub działań (art. 6 ust. 3 u.o.d.o.). Ujawnienie samego imienia i nazwiska często nie będzie prowadzić do możliwości identyfikacji danej osoby. Z kolei, po usunięciu jej imienia i nazwiska (a często nawet tylko nazwiska), trudno uznać, że możliwa będzie identyfikacja z uwagi na pozostawiony numer decyzji, oznaczeniu organu, który wydał decyzję, sygnatury sprawy która toczyła się przed innym sądem, daty zawarcia umowy, ze względu na „nadmierne koszty, czas, lub działania”.

Rozważając konieczność anonimizacji orzeczeń sądowych można dokonać porównania polskich baz orzeczeń z bazą Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej „Curia²⁴” albo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka „HUDOC²⁵”. W bazie TS UE obok sygnatury, rozstrzygane sprawy wyróżnia się poprzez oznaczenie stron sporu, np. por. wyrok Trybunału z 15.9.2011 r., sprawa C-180/10 *Jarosław Słaby v. Minister Finansów*. Z uzasadnienia można się dowiedzieć, że J. Słaby nabył w 1996 r., jako osoba fizyczna grunt, użytkował go w latach 1996–1998, po czym zakończył tę działalność w 1999 r. Wskutek zmiany planu zagospodarowania przestrzennego w 1997 r. J. Słaby podzielił grunt na 64 działki, które od 2000 r. zaczął kolejno sprzedawać osobom fizycznym. W dniu 17.9.2007 r. J. Słaby wystąpił do Ministra Finansów o wydanie interpretacji podatkowej, którą wydano 13.12.2007 r. Podobnie w ETPCz, sprawy wyróżnia się poprzez strony – np. sprawa *Kwiatkowski v. Polska* z 17.10.2006 r., w uzasadnieniu której można m.in. przeczytać, kiedy żona wniosła pozew o rozwód i kiedy Sąd Okręgowy w Warszawie wydał wyrok. Pomimo ujawnienia danych stron postępowania można zauważyć, że przedstawiając stan faktyczny sąd w uzasadnieniu pomija z reguły bardziej szczegółowe dane, np. pozostawiając ogólne ramy czasowe, albo pomijając nazwiska innych osób, które brały udział w sprawie. Można jednak znaleźć i takie informacje, które jako dotyczące skazań i uznane za tzw. dane osobowe „wrażliwe” nie mogą być (z pewnymi wyjątkami) na gruncie polskiej ustawy o ochronie danych osobowych przetwarzane²⁶ (art. 27 ust. 1 u.o.d.o.). W za-

²⁴ Wyszukiwarka dostępna pod adresem:

<http://curia.europa.eu/juris/recherche.jsf?language=pl&jur=C,T,F&td=ALL> (wejście 11.3.2012 r.).

²⁵ Wyszukiwarka dostępna pod adresem: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/search.asp?skin=hudoc-en> (wejście 11.3.2012 r.).

²⁶ Wyjątek ten dotyczy np. pisemnej zgody osoby, której dane osobowe mają być przetwarzane, por. art. 27 ust. 2 pkt 1 u.o.d.o.

sadnieniu sprawy C-66/08 można przeczytać, że „od 10 maja 2006 r. S. Kozłowski przebywa w zakładzie karnym w Stuttgarcie (Niemcy), w którym odbywa karę trzech lat i sześciu miesięcy pozbawienia wolności, na którą został skazany dwoma wyrokami Amtsgericht w Stuttgarcie z dnia 27 lipca 2006 r. i 25 stycznia 2007 r. za popełnienie na terytorium Niemiec 61 oszustw”.

Szukając podstawy do publikowania danych w bazie orzeczeń, jedynie na stronie internetowej Europejskiego Trybunału Praw Człowieka można przeczytać, że przedstawiane przez stronę dokumenty mogą zostać opublikowane²⁷.

Powyższe pozwala dodatkowo wysunąć z jednej strony postulat umożliwienia stronom wyrażenia zgody na publiczne udostępnienie informacji przekazanych sądowi, a z drugiej upowszechnianie dobrych praktyk w zakresie sporządzania uzasadnień, uwzględniających późniejszą konieczność ich anonimizacji.

2.4. Publikowanie orzeczeń w Internecie a BIP

Pomimo tego, że orzeczenia uznaje się za informacje publiczne, bazy orzeczeń nie są włączone do Biuletynu Informacji Publicznej. Wynika to z konstrukcji przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej, przede wszystkim obowiązków, jakie ustawodawca powiązał z publikacją w BIP. M.in. 8 ust. 6 pkt 2–4 u.d.i.p. nakazuje podanie przez podmioty udostępniające informacje publiczne w BIP danych określających tożsamość osoby, która wytworzyła informację lub odpowiada za treść informacji; dołączenia do informacji danych określających tożsamość osoby, która wprowadziła informację do Biuletynu Informacji Publicznej, czy oznaczenia czasu wytworzenia informacji i czasu jej udostępnienia. Ponadto, w m.in. 8 ust. 5 u.d.i.p. przewidziano, że 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 wyłączenia, a w przypadku, o którym mowa w m.in. 5 ust. 2, podmiot, w interesie którego dokonano wyłączenia jawności. W praktyce mogłoby to oznaczać, że przy każdym orzeczeniu należałoby dokonać stosowne adnotacje.

Oddzielne publikowanie orzeczeń jest ponadto dopuszczalne w świetle m.in. 8 ust. 3 u.d.i.p., który nakazuje udostępnianie w BIP tylko takich doku-

²⁷ Por. Notes for guidance, punkt 20, s. 28 dokumentu przeznaczonego dla osób które chcą się zwrócić do Trybunału Praw Człowieka dostępnego pod adresem: http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/850CEB0E-3DC8-4E92-9F5D-7E6910C81A47/0/ENG_Po_pack.pdf (wejście 11.3.2012 r.).

mentów urzędowych, które obejmują dokumentację przebiegu i efektów kontroli oraz wystąpienia, stanowiska, wnioski i opinie podmiotów ją przeprowadzających. Dlatego też, w świetle przepisów o dostępie do informacji publicznej, dostęp do orzecznictwa odbywa się na wniosek. Praktyka z kolei pokazuje, że rozpatrując wniosek dotyczący konkretnego orzeczenia, wskazuje się adres strony internetowej, na której się ono znajduje (wypełniając jednocześnie wymogi z m.in. 12 ust. 1 u.d.i.p. m.in. w zakresie oznaczenia tożsamości osoby, która udostępniła informację), lub udostępnia się je w innej wnioskowanej formie.

3. Akty normatywne

Drugą kategorią spraw publicznych podlegających udostępnieniu w postaci elektronicznej, omawianych w niniejszym opracowaniu, są akty normatywne. Zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 4 ust. 1 pkt 1 i art. 2 ust. 1 u.d.i.p., dostęp do tworzonego i obowiązującego prawa przysługuje każdemu. Z przepisu art. 8 ust. 3 u.d.i.p. wynika ponadto, że dane te mają być publikowane w Biuletynie Informacji Publicznej. Jednakże, art. 1 ust. 2 cyt. ustawy określa, że przepisy u.d.i.p. nie naruszają przepisów innych ustaw określających odmienne zasady i tryb dostępu do informacji będących informacjami publicznymi. Ustawą regulującą odmienny dostęp do informacji publicznych – aktów normatywnych – jest więc ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Od 1.1.2012 r. z przepisów ustawy o ogłaszaniu wynika, że dokument elektroniczny jest podstawą do ogłaszania aktów normatywnych, sposobem wydawania dzienników urzędowych a także przechowywania aktów normatywnych. Jest to zatem kolejny typ informacji publicznej, która udostępniana jest w Internecie.

3.1. Zasady ogłaszania aktów normatywnych w postaci elektronicznej

Cytowanym już wcześniej art. 2a u.o.a.n., w sposób wyraźny wprowadzono obowiązek ogłaszania aktów normatywnych w formie dokumentu elektronicznego oraz wydawania dzienników urzędowych w postaci elektronicznej²⁸. Dla każdego dziennika urzędowego wydawanego w postaci

²⁸ W postaci elektronicznej wydawane są Dziennik Ustaw i Monitor Polski, dzienniki urzędowe ministrów kierujących działami administracji rządowej, urzędów centralnych oraz woje-

elektronicznej organ wydający prowadzi odrębną stronę internetową. W ten sam sposób (elektronicznie) przechowywane są akty ogłaszane w tych dziennikach. Dziennik Ustaw i Monitor Polski wydawane są przez Prezesa Rady Ministrów przy pomocy Rządowego Centrum Legislacji i można je znaleźć odpowiednio pod adresem: <http://dziennikustaw.gov.pl/> oraz <http://monitorpolski.gov.pl/>. Ze strony www.rcl.gov.pl można ponadto pobrać oprogramowanie służące do odczytu i weryfikacji dokumentów Rządowego Centrum Legislacji opatrzonego bezpiecznym podpisem elektronicznym oraz certyfikaty osób podpisujących dokumenty.

Decydując się na publikowanie aktów normatywnych w Internecie, zrezygnowano z numeracji Dziennika Ustaw i Monitora Polskiego i pozostawiono tylko oznaczenie pozycji w danym roku kalendarzowym. Dniem ogłoszenia aktu jest dzień jego ogłoszenia w postaci elektronicznej na stronie internetowej organu wydającego dziennik urzędowy (art. 20 ust. 1 i 2 u.o.a.n.). Ogłoszenie aktu prawnego w postaci papierowej jest możliwe dopiero z powodu „nadzwyczajnych okoliczności”, ale tylko do czasu ustąpienia tych okoliczności (art. 23a ust. 1 cyt. ustawy). Określenie „nadzwyczajne okoliczności” wynika z potrzeby zapewnienia alternatywy dla elektronicznej postaci dokumentu w sytuacji np. problemów technicznych z udostępnieniem strony internetowej danego dziennika. Jest to pojęcie niedookreślone i ustawodawca celowo zrezygnował z podania nawet przykładowego katalogu takich zdarzeń²⁹, ale można przyjąć, że nie będzie to zwykła awaria, która może zostać usunięta w ciągu 8, czy nawet 24 godzin³⁰. Ogłoszenie aktu normatywnego w postaci papierowej będzie uzasadnione w takim przypadku również z uwagi na treść innych przepisów: art. 2 ust. 1 u.o.a.n. nakazuje publikację aktu w dzienniku urzędowym, a art. 3 tej ustawy stanowi o „niezwłocznym” ogłoszeniu. Przede wszystkim zaś, z uwagi na to, że warunkiem wejścia w życie

wódkie dzienniki urzędowe, por. art. 8 u.o.a.n. Monitor Polski „B” nadal wydawany jest w postaci papierowej.

²⁹ Por. Uzasadnienie projektu cyt. ustawy z 4.3.2011 r. o zmianie ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych oraz niektórych innych ustaw, Ocena skutków regulacji – Wyniki konsultacji społecznych pkt 2, s. 13, druk sejmowy VI kadencji nr 3673, dostępny pod adresem: <http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/5230A489C401E4F9C12577EE0036F8B0?OpenDocument> (wejście 11.3.2012 r.).

³⁰ Można przyjąć rozwiązanie analogiczne do przewidzianego w § 21 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 18.01.2007 r. w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej, Dz.U. Nr 10, poz. 68). Przepis ten stanowi, że w przypadku awarii brak dostępności strony głównej BIP dla odwiedzającego stronę nie powinien być dłuższy niż 8 godzin, a w przypadku awarii strony podmiotowej – 24 h.

ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie (art. 88 Konstytucji RP). Wydaje się również, że oceniając zaistnienie „nadzwyczajnych okoliczności” można rozważyć zastosowanie art. 5 u.o.a.n., która wprowadza możliwość nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie. W takim wypadku, dodatkowym atutem późniejszej publikacji byłoby pozostanie przy elektronicznej publikacji danego dziennika urzędowego. Jednakże, pomimo formalnej dopuszczalności takiego rozwiązania, mogłoby to zostać uznane za niebezpieczny precedens i budzić jednoznacznie negatywne skojarzenia.

Osobną kwestią pozostaje zagadnienie, czy i w jaki sposób zaistnienie „nadzwyczajnych okoliczności” podlegałyby ocenie i kontroli, poza odpowiedzialnością stricte polityczną organów wydających dzienniki urzędowe, to jest Prezesa Rady Ministrów, ministrów kierujących działami administracji rządowej, kierowników urzędów centralnych oraz wojewodów.

3.2. Ogłaszanie tekstów jednolitych

Kolejną, istotną z punktu widzenia dostępu do wiarygodnej, aktualnej informacji publicznej sprawą jest ogłaszanie tekstów jednolitych nowelizowanych aktów prawnych.

Obecnie, art. 16 ust. 1 u.o.a.n. przewiduje, że jeżeli liczba zmian w ustawie jest znaczna lub gdy ustawa była wielokrotnie uprzednio nowelizowana i posługiwanie się tekstem ustawy może być istotnie utrudnione, Marszałek Sejmu ogłasza tekst jednolity ustawy. Ustawa może określić termin ogłoszenia tekstu jednolitego. Dotąd, to znaczy dopóki dzienniki urzędowe publikowane były w postaci papierowej, takie rozwiązanie było w oczywisty sposób podyktowane chęcią ograniczenia objętości drukowanych publikatorów urzędowych. Od momentu wprowadzenia elektronicznych dzienników urzędowych, naniesienie tekstu nowelizacji na zmieniany akt prawny i ogłoszenie go w całości nie powinno nastroczać żadnych problemów technicznych. Dlatego też dziwi rozwiązanie przyjęte przez ustawodawcę, tak jak i przewidziany *vacatio legis*. Dopiero od 16.1.2016 r. Marszałek Sejmu będzie ogłaszał tekst jednolity ustawy nie rzadziej niż raz na 12 miesięcy, jeżeli była ona nowelizowana. Rządowe Centrum Legislacji oraz organy administracji rządowej będą współdziałać z Marszałkiem Sejmu przy opracowywaniu tekstów jednolitych ustaw.

Doniosłość dostępu do zawsze aktualnej treści aktu prawnego została dostrzeżona na etapie prac nad zmianą ustawy o ogłaszaniu aktów norma-

tywnych i niektórych innych aktów prawnych. W uzasadnieniu do projektu (cyt. druk VI kadencji nr 3673) wskazano, że „Częstsze niż dotychczas ogłaszanie tekstów jednolitych aktów pozwoli na łatwiejszy dostęp obywateli do ich pełnych tekstów mających walor autentyczności – w przeciwieństwie do tekstów ujednoczonych. Zatem wprowadzenie elektronicznych dzienników urzędowych w żadnym wypadku nie pociągnie za sobą rezygnacji z ogłaszania tekstów jednolitych aktów normatywnych. Tekst jednolity charakteryzuje się tym, że został on ogłoszony przez upoważniony do tego organ i uwzględnia wszystkie zmiany o charakterze redakcyjnym, jakie w nim zaszły od momentu ogłoszenia (nie wyraża on samoistnych norm). Zatem tekst jednolity cieszy się domniemaniem prawidłowości i stanowi wyłączny punkt odniesienia do stosowania aktu. Powyższe oznacza, że w stosunku do tekstu ujednoczonego takie domniemanie nie występuje. Kształt, w jakim ogłoszono tekst jednolity, nadał mu prawodawca i to prawodawca ponosi odpowiedzialność za ewentualne błędy w tym tekście. Natomiast za błędy w tekście ujednoczonym prawodawca odpowiedzialności nie ponosi. W konsekwencji znaczna różnica między tekstem jednolitym a ujednoczonym nie pozostaje bez znaczenia dla sytuacji prawnej obywateli. Równocześnie podkreślenia wymaga, że akty wykonawcze, wobec których w projekcie ustawy również przewidziano obowiązek sporządzania tekstów jednolitych, należą także do aktów prawa powszechnie obowiązującego, dlatego sporządzanie ich tekstów jednolitych jest w pełni uzasadnione”.

Jak wskazano wyżej, powyższe stanowisko tylko częściowo znalazło odzwierciedlenie w zmianach wprowadzonych do ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Przyjęte rozwiązanie jest niewystarczające – należy postulować wprowadzenie obowiązku publikowania całości aktu przy każdej jego nowelizacji. Potencjalnym problemem dla osób bez wykształcenia prawniczego może być zbyt szybko zmieniający się adres publikacyjny na nowo ogłaszanych aktów prawnych. Jednakże ta niedogodność jest do zaakceptowania w przypadku dostępu do ujednoczonych źródeł prawa, a już aktualnie dostępna możliwość wyszukiwania po tytule aktu prawnego lub w ramach skorowidza³¹ powinna wystarczyć do odszukania konkretnego tekstu prawnego. Przy dostosowywaniu publikowania tekstów jednolitych do nowego sposobu udostępniania źródeł

³¹ Zob. też <http://skorowidz.rcl.gov.pl/> (wejście 11.3.2012 r.). Dodatkowo, po wybraniu danego aktu prawnego wyświetlona zostaje lista zmian wraz z oznaczeniem dzienników urzędowych, w których je opublikowano.

prawa, rozważenia będzie również wymagać rola Marszałka Sejmu w ich ogłaszaniu.

Do ujednoczonych wersji aktów prawnych (wzbogaconych o opis dotyczący m.in. wejścia w życie, wydanych aktów wykonawczych, nowelizowanych aktów prawnych, czy wydanych orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego) publikowanych w Dzienniku Ustaw i Monitorze Polskim można z kolei uzyskać dostęp poprzez Internetowy System Aktów Prawnych – bazę stworzoną w ramach stron internetowych Sejmu RP³². Docelowo, funkcje dostępne w ramach ISAP powinny posiadać elektroniczne dzienniki urzędowe. Istnienie Bazy ISAP może w takim wypadku wydawać się zbędne, ale jako utworzona przez organ władzy publicznej i zapewniająca nieodpłatny dostęp, będzie ona jednocześnie alternatywnym sposobem dotarcia do prawa powszechnie obowiązującego, np. w momencie awarii stron Rządowego Centrum Legislacji.

Treść przepisów prawnych Unii Europejskiej również jest dostępna w Internecie³³, jednakże za autentyczne uważa się wyłącznie przepisy prawne opublikowane w papierowych wydaniach Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej.

4. Podsumowanie

Ustawa z 6.9.2001 r. o dostępie do informacji publicznej przyjęła szeroką definicję pojęcia „informacja publiczna”. Postulat „niezwłocznego” i „powszechnego” uzyskania takiej informacji jest w pełni realizowany poprzez udostępnienie jej w Internecie. Dostęp do informacji publicznej, poza BIP, zapewniają również dzienniki urzędowe wydawane w postaci elektronicznej oraz bazy orzeczeń sądowych dostępne *on-line*. W przypadku Biuletynu Informacji Publicznej i dzienników urzędowych nakaz publikacji w Internecie wynika z przepisów prawa, ale orzeczenie, jako dokument wytworzony przez organ władzy państwowej i dotyczący sfery jego działalności również powinno podlegać upublicznieniu na podstawie przepisów o dostępie do informacji publicznej.

Wprowadzenie elektronicznego sposobu publikowania źródeł prawa jest zmianą od dawna oczekiwaną. Wątpliwości budzi jednak w szczególności brak rozwiązania problemu urzędowego ujednoczania nowelizowanych aktów praw-

³² Zob. <http://isap.sejm.gov.pl/> (wejście 11.3.2012 r.).

³³ Zob. www.eur-lex.europa.eu (wejście 11.3.2012 r.).

nych. Z dostępem do prawa wiązać się musi przekonanie o jego aktualności. Konieczność samodzielnego ujednoczenia aktów prawnych jest okolicznością, która przesądzać będzie o poszukiwaniu alternatywnych sposobów poznawania ich treści.

Treść art. 8 ust. 3 u.d.i.p., nasuwa wątpliwości czy i w jakim zakresie orzecznictwo powinno być publikowane w Internecie. Należy zaaprobować obecną praktykę tworzenia ogólnodostępnych baz sądowych. W szczególności, szybki dostęp do orzecznictwa nie powinien się wiązać z koniecznością opłaty, a do niedawna było to możliwe praktycznie wyłącznie poprzez komercyjne programy dedykowane prawnikom.

Jedną z przeszkód do całkowitego upublicznienia orzecznictwa sądowego pozostaje anonimizacja. Dlatego też zasadny jest postulat znacznego ograniczenia lub nawet rezygnacji z danych, które powinny podlegać usunięciu przed zamieszczeniem w Internecie. Na początek należałoby wypracować jednolite stanowisko w sprawie danych, które pozwalają na identyfikację stron postępowania i które nie powinny być upublicznione. Wyodrębnienie katalogu takich informacji pozwoliłoby również w znacznej części zautomatyzować proces ich usuwania. Bezpośrednio na zakres anonimizacji wpływ ma również sposób konstrukcji uzasadnienia. W ramach szerzenia dobrych praktyk warto, tam gdzie jest to możliwe, rezygnować lub ograniczać przytaczanie danych, które później będzie trzeba usunąć.

Podsumowując, Biuletyn Informacji Publicznej nie jest jedynym sposobem elektronicznego udostępniania informacji publicznej. Świadczy to nie tyle o ułomności biuletynu, ale o specyficznym charakterze pewnych informacji. W BIP powinna się jednak w każdym przypadku znaleźć wskazówka dotycząca sposobu dostępu do informacji publicznych będących w posiadaniu organu a niedostępnych w Biuletynie Informacji Publicznej.

Issues related to publication of legal acts and court decisions on the Internet

The rise of information society has increased the significance of saving, storing or publishing information in an electronic form. January 2012 marks the beginning of electronic announcement and publication of normative acts and other forms of legislation.

However, it is not clearly stipulated whether court decisions should be made widely available. There arise further doubts related to the means and the scope of their electronic publication. This study aims at presenting the rules of gaining access to normative acts and court decisions on the Internet as a distinct example of access to public information, co-existing with the Public Information Bulletin.