

Małgorzata Szwejkowska, Beata Kędzierska

Dostęp do informacji publicznej jako konieczny warunek do realizacji idei społeczeństwa informacyjnego

Ekonomiczne Problemy Usług nr 67, 118-125

2011

Artykuł został 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 SZWEJKOWSKA, BEATA KĘDZIERSKA

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski

**DOSTĘP DO INFORMACJI PUBLICZNEJ JAKO KONIECZNY WARUNEK
DO REALIZACJI IDEI SPOŁECZEŃSTWA INFORMACYJNEGO**

Wprowadzenie

Nie ulega wątpliwości, że we współczesnym świecie informacja stanowi dobro prawne o wymiernej wartości społecznej i ekonomicznej, a idea wolności w pozyskiwaniu jej została powszechnie przyjęta. Prawo do informacji uznane zostało za jedno z podstawowych praw człowieka i znalazło ochronę w przepisach rangi międzynarodowej. Stanowi o nim m.in. przepis art. 10 pkt 1 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka¹, zgodnie z którym każdy ma prawo do wolności wypowiedzi, obejmujące wolność poglądów z jednej strony, z drugiej zaś uprawnienie do otrzymywania informacji i idei bez ingerencji władz publicznych, jak również dyspozycja art. 19 pkt 2 Międzynarodowego Paktu Praw Politycznych i Obywatelskich². Z treści cytowanego przepisu wynika, że każdemu przysługuje swoboda poszukiwania, otrzymywania i rozpowszechniania wszelkich informacji i poglądów, ustnie, pismem lub drukiem, w jakikolwiek sposób według własnego wyboru, bez względu na granice państwowe. Oczywiście tak sformułowane podmiotowe prawo do uzyskiwania informacji nie jest prawem absolutnym, a jego realizacja niekiedy podlega ograniczeniom. Z uwagi na doniosłość prawa każdego do niezakłóconego pozyskiwania informacji wyłączenie prawa do informacji powinno następować tylko w przypadku potrzeby ochrony innych równoważnych dóbr prawnych, w szczególności szeroko rozumianego prawa do prywatności.

¹ DzU 1993, nr 61, poz. 284, ze zm.

² DzU 1977, nr 38, poz. 167.

Należy podkreślić, że wolność informacji odgrywa ważną rolę w zapewnieniu jawności życia publicznego jako warunku prawidłowego funkcjonowania współczesnego społeczeństwa obywatelskiego. Dostęp do informacji znajdujących się w zasobach władzy publicznej pozwala bowiem obywatelom na monitorowanie oraz rozliczanie działań jej przedstawicieli, przyczyniając się tym samym do przejrzystości życia publicznego. Dlatego też w każdym demokratycznym państwie prawa istnieje konieczność zapewnienia swobody przepływu danych oraz mechanizmów gwarantujących prawo każdego do uzyskiwania oraz wymiany informacji, zwłaszcza tych o charakterze publicznym. Również polski ustawodawca, doceniając znaczenie prawa do informacji, zagwarantował wolności oraz prawa informacyjne przepisami rangi konstytucyjnej³, w zgodzie ze standardami międzynarodowymi, a realizację idei jawności życia publicznego zapewnił przede wszystkim w Ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (udip)⁴.

Zgodnie z regulacją konstytucyjną każdemu przysługuje prawo powszechnego dostępu do informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne, przy czym prawo to obejmuje również prawo uzyskiwania informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. Należy zatem podkreślić, że prawo to przysługuje nie tylko w stosunku do organów władzy wykonawczej, ustawodawczej i sądowniczej, ale również w stosunku do różnorodnych podmiotów prywatnych wykonujących zadania publiczne. Do niezwłocznego udostępniania informacji zawierającej aktualną wiedzę o sprawach publicznych zobowiązane są również wybrane organizacje związkowe⁵ oraz partie polityczne, o czym stanowi w art. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Doniosłe znaczenie ma regulacja art. 2 pkt 2 uoip przyznająca możliwość korzystania z omawianego prawa przez każdego bez konieczności wykazania interesu prawnego lub faktycznego w pozyskaniu określonej informacji.

1. Pojęcie informacji publicznej

Pojęcie informacji publicznej ustawodawca określił w art. 1 ust. 1 oraz art. 6 analizowanej ustawy. Informacją publiczną jest zatem każda informacja o sprawach publicznych, w szczególności o sprawach wymienionych w art. 6, w którym za-

³ Por. przepis. artykułów: 54, 14, 74 ust. 3 oraz 51 ust. 3 Konstytucji RP, DzU, nr 78, poz. 483, sprost. DzU 2001, nr 28, poz. 319.

⁴ DzU, nr 112, poz. 1198, ze zm.

⁵ Chodzi o reprezentatywne organizacje związkowe i organizacje pracodawców w rozumieniu ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej komisji do spraw społeczno-gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego, DzU, nr 100, poz. 1080, ze zm.

mieszczono przykładowy katalog takich danych. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym i doktrynie utrwalił się pogląd, zgodnie z którym informacją publiczną jest każda wiadomość wytworzona przez szeroko rozumiane władze publiczne oraz osoby pełniące funkcje publiczne, a także inne podmioty, które tę władzę realizują bądź w zakresie swoich kompetencji gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa⁶. Zgodnie z art. 6 ust. 1 udip udostępnieniu podlega informacja publiczna, w szczególności o: polityce wewnętrznej i zagranicznej (w tym o zamierzeniach działań władzy publicznej, projektowaniu aktów normatywnych oraz programach w zakresie realizacji zadań publicznych), podmiotach zobowiązanych do jej udostępniania (statusie prawnym, organizacji, przedmiocie działalności i kompetencjach, strukturze własnościowej, majątku, którym dysponują, a także zasadach funkcjonowania). Za informację publiczną uznano ponadto dane publiczne, takie jak treść i postać dokumentów urzędowych (m.in. treść aktów administracyjnych, dokumentacja przebiegu i efektów kontroli lub wystąpienia, stanowiska, wnioski oraz opinie podmiotów ją przeprowadzających, wystąpienia, oceny i stanowiska w sprawach publicznych zajęte przez organy władzy publicznej oraz funkcjonariuszy publicznych), a także wszelkie informacje dotyczące majątku publicznego.

2. Sposoby udostępniania informacji publicznej

Udostępnianie informacji publicznej powinno mieć charakter powszechny – temu ma służyć przede wszystkim urzędowy publikator teleinformatyczny Biuletyn Informacji Publicznej. Jest to ujednolicony (w zamierzeniach ustawodawcy) system stron w sieci teleinformatycznej, na który składają się: strona główna BIP, zawierająca wykaz podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji publicznej wraz z odnośnikami umożliwiającymi połączenie z ich stronami podmiotowymi; oraz strony podmiotowe BIP – prowadzone przez konkretne podmioty dysponujące informacją publiczną, a tym samym zobowiązane do jej udostępnienia (art. 9 udip). Innymi powszechnymi sposobami pozyskania informacji publicznej są: uczestnictwo w posiedzeniach organów władzy publicznej oraz zapoznanie się z materiałami (w tym audiowizualnymi i teleinformatycznymi) dokumentującymi te posiedzenia udostępnionymi na żądanie albo wywieszonymi lub wyłożonymi w miejscu ogólnodostępnym.

Zgodnie z art. 10 udip, informacja publiczna, która nie została udostępniona w Biuletynie Informacji Publicznej, jest udostępniana na wniosek, z tym zastrzeżeniem, że jeśli może być niezwłocznie udostępniona, powinna być udostępniona w formie ustnej lub pisemnej bez pisemnego wniosku, a także co do zasady bez-

⁶ M. Jaśkowska: *Dostęp do informacji publicznej w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, TNOiK, Toruń 2002, s. 28.

płatnie. Przedmiotowy wniosek nie musi, o czym już wspomniano, zawierać żadnego uzasadnienia ani wyjaśnienia, w jakim celu wnioskodawca ubiega się o udostępnienie konkretnej informacji. Adresat wniosku zobowiązany jest do udostępnienia zawnioskowanej informacji bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w terminie 14 dni od dnia otrzymania wniosku o jej udostępnienie, w sposób i w formie zgodnymi z żądaniem wnioskodawcy. Jeśli informacja publiczna nie może być udostępniona w terminie określonym powyżej, podmiot obowiązany do jej udostępnienia powiadamia o powodach opóźnienia, wyznaczając nowy termin udostępnienia, nie dłuższy jednak niż dwa miesiące od dnia złożenia wniosku. Adresat wniosku o udostępnienie informacji publicznej ma obowiązek ustosunkować się do treści zgłoszonego żądania, a jeśli tego nie uczyni, będzie pozostawał w bezczynności. Ta w procesie udostępniania informacji publicznej oznacza sytuację, gdy podmiot objęty zakresem działania ustawy o dostępie do informacji publicznej nie reaguje na skierowany do niego wniosek pomimo upływu terminu, udziela informacji niepełnej, jak i odmawia w całości udzielenia informacji bez wskazania podstawy prawnej odmowy lub nie podejmuje działania w formie określonej przez przepisy prawne, gdy zachodzą ustawowe przesłanki do odmowy udzielenia informacji⁷.

3. Odmowa udzielenia informacji publicznej

Złożenie wniosku o udzielenie informacji publicznej oznacza, iż podmiot zobowiązany powinien wniosek ten rozpatrzyć. Rozpatrzenie polega, co do zasady, bądź to na udzieleniu żądanej informacji publicznej (tzw. czynność materialnoteczniczna w administracji), bądź na odmowie jej udzielenia. Kontrola prawidłowości rozstrzygnięcia zobowiązanego została poddana sądom administracyjnym w trybie ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych⁸. Nadmienić jednak trzeba, że w przypadku gdy żądana informacja nie mieści się w pojęciu informacji publicznej, wnioskodawca powinien być poinformowany o tym fakcie na piśmie, decyzja administracyjna w takiej sytuacji zatem nie zapada. Stanowisko podmiotu zobowiązanego do udzielenia informacji w zakresie oceny, czy żądana informacja ma charakter informacji publicznej, również podlega kontroli sądów administracyjnych. Jak wskazano powyżej, prawo żądania udostępnienia informacji publicznej nie ma charakteru bezwzględnego, tym samym wpisane jest w nie jego ograniczenie⁹. Ustawowe ograniczenia powszechnej dostępności informacji, w zależności od tego, co stanowi *ratio legis* takiej ochrony, wynikają z istnienia

⁷ P. Sitniewski: *Jawność informacji o działalności jednostek samorządu terytorialnego*, Białystok 2005, s. 106.

⁸ DzU, nr 153, poz. 1269, ze zm.

⁹ K. Nowacki, K. Mucha: *Regulacja prawna dostępu do informacji w Polsce*, „Przegląd Sądowy” 2002, nr 2, s. 20.

tajemnic prawnie chronionych, obejmujących informacje poufne, zarówno o charakterze prywatnym jak i publicznym¹⁰. Na gruncie udip może dojść do odmowy udzielenia informacji publicznej w następujących sytuacjach: 1. ze względu na ochronę informacji niejawnych lub innych tajemnic ustawowo chronionych (art. 5 ust. 1), 2. ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy (art. 5 ust. 2), 3. ze względu na ochronę danych osobowych, prawo do prywatności oraz tajemnicę inną niż tajemnica państwowa, służbowa, skarbowa i statystyczna (art. 22). Odmowa udostępnienia informacji publicznej powinna nastąpić w formie pisemnej decyzji administracyjnej (art. 16 udip). Nieudzielenie informacji publicznej, które nie przybierze postaci decyzji o odmowie jej udzielenia, co w praktyce nadal ma miejsce stosunkowo często, rodzi po stronie wnioskodawcy uprawnienie do złożenia skargi na bezczynność organu¹¹. Co istotne w przypadku skargi na bezczynność organu, skarga nie musi być poprzedzona żadnym środkiem zaskarżenia w postępowaniu administracyjnym¹². Bezczynność, a zatem milczenie organu, do którego uprawniony zwrócił się z wnioskiem o udostępnienie informacji, nie może być utożsamiane z sytuacją, w której organ, odpowiadając na skierowane doń żądanie, stwierdza, że zawnioskowanej informacji nie posiada. Oczywiście jest, że nikt nie może być zobowiązany do udostępnienia informacji, której nie ma¹³.

W ustawie przewidziano jednak wyjątki w zakresie trybu kontroli prawidłowości decyzji o odmowie udzielenia informacji publicznej. W odniesieniu bowiem do decyzji odmawiającej udzielania informacji publicznej z powołaniem się na ochronę danych osobowych, prawo do prywatności oraz tajemnicę inną niż informacja niejawna, tajemnica skarbowa lub tajemnica statystyczna wnioskodawcy przysługuje, na podstawie dyspozycji art. 22 ust. 1 udip, prawo do wniesienia powództwa o udostępnienie takiej informacji do sądu rejonowego właściwego miejscowo ze względu na siedzibę podmiotu, który odmówił udostępnienia informacji. Z uwagi na fakt, że do udostępniania tego rodzaju informacji zobowiązane są niekiedy podmioty z całą pewnością niebędące władzami publicznymi, znaczenia nabiera przepis art. 17 ust. 1 udip, zgodnie z którym do rozstrzygnięć podmiotów innych niż organy władzy publicznej, obowiązanych do udostępniania informacji publicznej, o odmowie jej udostępnienia oraz umorzeniu postępowania w sprawie jej udzielenia przepisy art. 16 stosuje się odpowiednio. Tym samym z jednej strony ustawodawca stworzył jednolity tryb postępowania w zakresie odmowy dostępu do informacji publicznej lub umorzenia postępowania dotyczącego jej udzielenia, pomimo różnorodnego statusu prawnego podmiotów zobowiązanych na gruncie udip

¹⁰ P. Kozłowska-Kalisz: *Odpowiedzialność karna za naruszenie tajemnicy przedsiębiorstwa*, Zakamycze 2006, s. 28.

¹¹ Wyrok WSA w Kielcach z dnia 19 maja 2010 r., II SAB/Ke 19/10, Lex nr 578789.

¹² Wyrok WSA w Kielcach z dnia 16 września 2010 r., II SAB/Ke 32/10, Lex nr 603393.

¹³ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 25 maja 2004 r., II SAB/Wa 63/04, Lex nr 158995.

do udzielania tego rodzaju danych. Z drugiej zaś strony powstały w praktyce wątpliwości, czy odpowiednie stosowanie trybu postępowania administracyjnego może mieć w ogóle miejsce w stosunku do podmiotów niemających statusu publicznego (np. przedsiębiorców), które w zakresie swojego działania nie stosują kodeksu postępowania administracyjnego, a zostały zobowiązane do wydawania rozstrzygnięć quasi-administracyjnych.

Podsumowanie

Przedmiotowa ustawa stanowi gwarancję społecznej kontroli nad poczynaniami szeroko pojętych organów władztwa publicznego, a także innych podmiotów, takich jak partie polityczne, związki zawodowe, oraz tych, które bez względu na swój charakter (publiczny czy prywatny) są dysponentem majątku publicznego. Tak szeroko zakreślony krąg podmiotów zobowiązanych budzi z jednej strony uznanie, będąc jednym z fundamentów realizacji praw i wolności obywatelskich w demokratycznym państwie prawnym, z drugiej jednak, w wielu przypadkach, budzi wątpliwość w kwestii, czy dany podmiot jest podmiotem zobowiązanym do udzielenia informacji. Podobne kontrowersje towarzyszą interpretacji pojęcia informacja publiczna, zwłaszcza zważywszy na bardzo ogólnikowy charakter definicji tego pojęcia oraz wyłącznie przykładowy katalog zakresu przedmiotowego udostępnianych w trybie analizowanej ustawy informacji publicznych. Ta ostatnia sytuacja rodzi kontrowersje na gruncie przepisu art. 23 u.dip, typizującego występki polegający na nieudzieleniu, wbrew obowiązkowi prawnemu, informacji publicznej. W literaturze przedmiotu zaprezentowane zostało stanowisko, że w kontekście powyższego, aby wykluczyć ewentualny zarzut popełnienia przedmiotowego przestępstwa, zobowiązany powinien udzielić żądanej informacji publicznej, zgodnie z wnioskiem, chyba że wniosek dotyczy informacji publicznej wprost objętej szczególnymi wyłączeniami¹⁴. Zastrzeżenia nasuwa także dychotomiczny sposób kontroli prawidłowości rozstrzygnięcia podmiotu zobowiązanego, zasadniczo kontrola ta została przekazana kognicji sądów administracyjnych, lecz w pewnych przypadkach, jak zauważono powyżej, zastrzeżono właściwość sądów powszechnych, które nie zajmują się, poza nielicznymi przypadkami, kontrolą decyzji administracyjnych. W kontekście powyższego należy stwierdzić, że dotychczasowe rozwiązania powinny stanowić asumpt do ponownego przemyślenia rozwiązań zastosowanych w przedmiotowej ustawie pod kątem jej nowelizacji w kierunku usunięcia nazbyt licznych zagadnień kontrowersyjnych.

¹⁴ E. Czarny-Drożdżejko: *Karna ochrona prawa do informacji publicznej*, teza nr 9, „Lex” 1998/9, nr 5.

Literatura

1. Czarny-Drożdżewski E.: *Karna ochrona prawa do informacji publicznej*, teza nr 9, „Lex” 1998/9, nr 5.
2. *Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*, DzU 1993, nr 61, poz. 284, ze zm.
3. Jaśkowska M.: *Dostęp do informacji publicznej w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Toruń 2002.
4. Kozłowska-Kalisz P.: *Odpowiedzialność karna za naruszenie tajemnicy przedsiębiorstwa*, Zakamycze 2006.
5. *Międzynarodowy Pakt Praw Politycznych i Obywatelskich*, DzU 1977, nr 38, poz. 167.
6. Nowacki K., Mucha K.: *Regulacja prawna dostępu do informacji w Polsce*, „Przełęcz Sądowy” 2002, nr 2.
7. Sitniewski P.: *Jawność informacji o działalności jednostek samorządu terytorialnego*, Białystok 2005.
8. Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, DzU, nr 112, poz. 1198, ze zm.
9. Ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych, DzU, nr 153, poz. 1269, ze zm.
10. Ustawa z dnia 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego, DzU, nr 100, poz. 1080 ze zm.

ACCESS TO PUBLIC INFORMATION AS A NECESSARY CONDITION FOR THE IMPLEMENTATION OF THE IDEA OF INFORMATION SOCIETY**Summary**

This act constitutes a guarantee of social control over the actions of the public bodies and other entities such as political parties, trade unions and those which, regardless of their nature (public or private), make dispositions of public property. On one hand the broad classification of persons obliged to provide information should be regarded as a foundation of civil rights and liberties in a democratic country, but on the other hand, in many cases, cast doubt on the question whether a given entity is an entity obliged to provide information. Similar controversies are accompanied by interpretation of public information, with a view to the vague nature of the legal definition of the concept, only an example of the scope of the shared folder under the Public Information Act. The latter situation raises the controversy on the basis of the rule 23 – the offense

of withholding public information despite the legal requirement. In the literature, is presented the position that in the context of the above, to exclude a possible criminal responsibility, the entities should be obliged to provide public information, as requested, unless the request relates to public information that is explicitly covered by specific exemptions. Reservations also raises the dichotomous way of controlling the correctness of the entity decision. In principle, control is transferred to the cognition of administrative courts, but in some cases the action is raised to the civil courts, which do not deal, apart from a few cases, with the control of administrative decisions. In the context of the foregoing, it is suggested to rethink the regulations of the Act in the direction of removing too many controversial issues.

Translated by Małgorzata Szwejkowska