

Irena Kamińska

Zasady dostępu do informacji publicznej oraz stosunek ustawy o dostępie do informacji publicznej do innych ustaw

Kwartalnik Prawa Publicznego 12/3, 201-208

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.

Irena Kamińska *

ZASADY DOSTĘPU DO INFORMACJI PUBLICZNEJ ORAZ STOSUNEK USTAWY O DOSTĘPIE DO INFORMACJI PUBLICZNEJ DO INNYCH USTAW

1. Dostęp do informacji publicznej w oparciu o przepisy ustawy i odrębności wynikające z uregulowań szczególnych (art. 1 ust. 2 u.d.i.p.)

Ustawa o dostępie do informacji publicznej¹ miała być ustawą ustrojową, której celem było skonkretyzowanie prawa obywatela do informacji publicznej zapisanego w Konstytucji. Miała też określać systemowo ramy prawne obowiązku informacyjnego i zasady dostępu do informacji publicznej. W zasadzie cel ten został osiągnięty.

Przepis art. 10 ust. 1 u.d.i.p. stanowi, że informacja publiczna, która nie została udostępniona w Biuletynie Informacji Publicznej jest udostępniana na wniosek. Oznacza to, że umieszczenie informacji publicznej w BIP-ie zwalnia adresata wniosku będącego w posiadaniu informacji publicznej od jej udostępnienia, nawet jeżeli wnioskodawca ma trudności z zapoznaniem się z tą informacją poprzez niemożność skorzystania z Internetu. Może to doty-

* Mgr Irena Kamińska – 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 jako: u.d.i.p.

czyć np. osób niepełnosprawnych lub pozbawionych wolności². Trzeba jednak wskazać, że uregulowanie zawarte w art. 10 ust. 1 u.d.i.p. nie oznacza zakazu udostępniania informacji a podmiot zobowiązany może w każdym przypadku ze względu na okoliczności danej sprawy uwzględnić żądanie wniosku pomimo obecności wnioskowanej informacji w Biuletynie Informacji Publicznej.

Inne sposoby udostępniania informacji publicznej określa art. 11 u.d.i.p. wskazując, że może ona być udostępniona w drodze wyłożenia lub wywieśzenia w miejscach ogólnie dostępnych lub przez zainstalowanie w tych miejscach urządzenia umożliwiającego zapoznanie się z tą informacją. Trzeba jednak pamiętać, że ustawa powstała kiedy w systemie prawnym funkcjonowało już wiele aktów prawnych dotyczących tajemnic prawnie chronionych, w których zasady dostępu do informacji publicznej uregulowano odmiennie niż w ustawie o dostępie do informacji publicznej.

Stąd zaistniała konieczność stworzenia uregulowania zawartego w art. 1 ust. 2 ustawy. Norma ta stanowi, że przepisy ustawy nie naruszają przepisów innych ustaw określających odmiennie zasady i tryb dostępu do informacji będących informacjami publicznymi. Ustawa o dostępie do informacji publicznej reguluje ogólne zasady postępowania w sprawach dotyczących informacji publicznej i jej przepisy w tym zakresie powinny być stosowane zawsze kiedy informacja spełnia przesłanki określone w art. 1 ust. 1 u.d.i.p. (choćby art. 1 dla ustalenia charakteru informacji, istnienia lub nieistnienia odrębności w sposobie jej ujawniania oraz art. 4 dla ustalenia czy adresat wniosku jest podmiotem zobowiązanym do udzielenia informacji publicznej). Jej przepisów nie stosuje się wyłącznie wtedy, gdy są one nie do pogodzenia z przepisami ustaw szczególnych, które w sposób odmienny regulują zasady i tryb dostępu do informacji publicznej.

Trzeba przy tym pamiętać, że przepisy ustaw szczególnych często znacznie zawężają krąg osób uprawnionych do uzyskania określonej informacji i znacznie przez to odbiegają od normy zawartej w art. 2 ustawy, zgodnie z którą prawo dostępu do informacji publicznej przysługuje każdemu z zastrzeżeniem art. 5.

Jak powinien zatem zachować się adresat wniosku, który żadaną informację publiczną posiada a tryb dostępu do niej został w ustawie ogólnej uregulowany odmiennie?

Możemy wyodrębnić tutaj dwie sytuacje:

² Zob. wyrok NSA z 7.03.2012 r., I OSK 2479/11, dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/5485325F34>.

- jeżeli adresat wniosku, również według przepisów szczególnych jest podmiotem uprawnionym do udzielenia informacji a wnioskodawca w myśl tych przepisów może jej skutecznie zażądać informacja taka powinna być udzielona zgodnie z uregulowaniami szczególnymi.
- jeżeli natomiast informacja nie może być udostępniona przez podmiot do którego skierowano wniosek lub temu wnioskodawcy który z wnioskiem tym wystąpił - adresat wniosku (jeżeli jest podmiotem wymienionym w art. 4 u.d.i.p.) powinien poinformować wnioskodawcę o niemożności udzielenia informacji ze względu na zapis art. 1 ust. 2 u.d.i.p. Ewentualna sądowa kontrola realizacji prawa do uzyskania informacji może być wówczas realizowana przy rozpoznaniu skargi na bezczynność. Ustawa o dostępie do informacji publicznej ma charakter subsydiarny wobec innych ustaw jedynie na poziomie sposobu dostępu do informacji, jest natomiast co do zasady ustawą regulującą konstytucyjną zasadę wyrażoną w art. 61 Konstytucji.

2. Odmienne tryby dostępu do informacji publicznej i związane z tym problemy orzecznicze Ustawa o ochronie informacji niejawnych

Ustawa o ochronie informacji niejawnych w art. 8 stanowi, że informacje niejawne, którym nadano klauzulę tajności mogą być udostępniane wyłącznie osobie uprawnionej, zgodnie z przepisami ustawy dotyczącymi dostępu do określonej klauzuli tajności.

M. Jaśkowska wskazuje, że w przypadku informacji publicznej opatrzonej klauzulą tajności mamy do czynienia z dwoma elementami: elementem materialnym i elementem formalnym. Element materialny określa art. 1 ustawy o ochronie informacji niejawnych stanowiąc, że ochronie tej podlegają informacje, których nieuprawnione ujawnienie spowodowałoby lub mogłoby spowodować szkody dla Rzeczypospolitej Polskiej albo byłoby z punktu widzenia jej interesów niekorzystne, także w trakcie ich opracowywania oraz niezależnie od formy i sposobu ich wyrażania. Z elementem formalnym mamy do czynienia wówczas, gdy informacji spełniającej powyższe wymogi nadana zostanie określona klauzula tajności w trybie przewidzianym w art. 5 ustawy o ochronie informacji niejawnych.

Sytuacja jest oczywista, kiedy oba powyższe warunki zostały równocześnie spełnione, komplikuje się jednak w sprawie w której klauzulę tajności nadano informacji, która nie tylko według wnioskodawcy ale również

zdaniem sądu nie jest informacją chronioną o której mowa w art. 1 ust. 1 ustawy o ochronie informacji niejawnych. Mamy wówczas do czynienia z konfliktem dwóch wartości.

Pierwszą z nich jest ochrona interesów Rzeczypospolitej i jej obywateli, w tym ochrona porządku i bezpieczeństwa publicznego a więc również interesu służb, które ten porządek chronią i którym trzeba zapewnić takie warunki działania, aby mogły wykonywać zadania powierzone im ustawą. Często przy argumentacji wskazującej na konieczność takiej ochrony wskazuje się na walkę z terroryzmem i przestępczością zorganizowaną.

Z drugiej jednak strony ochronie podlega również konstytucyjne prawo dostępu do informacji publicznej. Poza tym działania organów Państwa winny być transparentne w zakresie, w jakim nie szkodzi to jego interesom. Społeczna kontrola działalności tych organów zapobiega nadużywaniu przez nie posiadanych uprawnień, chroni państwo prawa przed wszechwładzą służb specjalnych i służy ochronie konstytucyjnych praw obywateli. Problem polega jednak na tym, że przepisy nie przewidują możliwości kontroli nadania klauzuli tajności przez sąd administracyjny.

Klauzulę tajności zgodnie z art. 6 ustawy z 5.8.2010 r. nadaje osoba, która jest uprawniona do podpisania dokumentu lub oznaczenia innego niż dokument materiału. Brak jest w omawianej ustawie norm gwarancyjnych mających zapewnić prawidłowość kwalifikacji informacji jako niejawnej.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 13.6.1994 r., sygn. akt W 3/94³, wskazał m.in. na to, że nadmierne rozszerzenie katalogu spraw objętych tajemnicą państwową, bądź nadmierne rozszerzenie ich zakresu w drodze wykładni, prowadziłoby do kolizji z innymi wartościami konstytucyjnymi (wolność wypowiedzi, wolność informacji, demokratyczna kontrola obywatelska nad organami państwowymi) i osłabiał równocześnie skuteczność mechanizmów gwarancyjnych, ważnych dla ochrony rzeczywistych interesów Państwa. [...] Obejmowanie niektórych wiadomości zakresem tajemnicy państwowej lub służbowej stanowi bowiem ograniczenie zarówno wolności przekazywania i komunikowania poglądów i informacji, jak i prawa uzyskiwania informacji i dostępu do tych informacji.

W wyroku dotyczącym przepisów ustawy z 22.1.1999 r. o ochronie informacji niejawnych⁴, TK powołując się na art. 145 § 1 pkt 1 ustawy Prawo

³ Z.U. z 1994, poz. 26; OTK1986-1995/t5/1994/cz1/26; Dz. U. z 1994 r. Nr 74, poz. 336.

⁴ Wyrok TK z 15.10. 2009 r., sygn. akt K 26/08, Z.U. z 2009 r. Nr 9A, poz. 135; Dz.U. z 2009 r. Nr 178, poz. 1382.

o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁵ uznał, że kontrola sądowa musi być dokonywana we wszystkich wymienionych tam płaszczyznach, a wyeliminowanie którejkolwiek z nich czyniłoby ją ułomną i to w sposób, który godziłby w konstytucyjne prawo do sądu określone w art. 45 ust. 1 Konstytucji. Zdaniem Trybunału w zakresie kontroli decyzji odmawiających dostępu do informacji publicznych istnieją normatywne podstawy do objęcia nią także materialno prawnych podstaw decydujących o przyznaniu klauzuli, co umożliwiłoby kontrolę materialnych przesłanek utajnienia informacji.

Wyrok ten zachował aktualność również w obowiązującym stanie prawnym. Orzeczenie sądu administracyjnego w sprawie dotyczącej odmowy udostępnienia informacji publicznej opatrzonej klauzulą tajności powinno dla zachowania równowagi między ochroną wskazanych wcześniej wartości wspólnych a konstytucyjnym prawem obywatela do uzyskania informacji publicznej być oparte na badaniu zarówno elementu materialnego jak i procesowego informacji niejawnej. Jest to możliwe dopiero po zapoznaniu się z tą informacją, wobec czego sąd musi jej zażądać od podmiotu, który nią dysponuje⁶.

Jeżeli tajny charakter informacji nie budzi wątpliwości sąd winien oddalić skargę. W sytuacji, w której informacji brak elementu materialnego orzeczenie sądu może zależeć od tego czy odmawiającym udzielenia informacji jest podmiot który nadał klauzulę tajności, czy też podmiot który posiada informację lecz nie nadał jej klauzuli tajności. W pierwszym z tych dwu przypadków sąd powinien uchylić decyzję wskazując na to, że informacja nie jest informacją chronioną ze względu na brak przesłanek określonych w art. 1 ust. 1 ustawy o ochronie informacji niejawnych.

W drugim przypadku należałoby uchylić decyzję z uwagi na brak wykorzystania mechanizmu przewidzianego w art. 9 ustawy. Zgodnie z ust. 1 tej normy odbiorca materiału, w przypadku stwierdzenia zawyżenia lub zaniżenia klauzuli tajności, może zwrócić się do osoby, która ją nadała, albo przełożonego tej osoby z wnioskiem o dokonanie stosownej zmiany. Trzeba jednak wskazać, że przepis ten upoważnia do rozstrzygnięcia sporu dotyczącego zawyżenia lub zaniżenia klauzuli tajności organy pozasądowe, co usuwa tego rodzaju sprawy z zakresu kontroli sądów administracyjnych.

⁵ Ustawa z 30.8.2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz.U. z 2012 r. poz. 270.

⁶ Zob. wyrok NSA z 14.9.2010 r., sygn. akt I OSK 1047/10, opublikowany w CBOSA: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/D253D48F40>; wyrok NSA z 17.6.2011 r., sygn. akt I OSK 491/11, opublikowany w CBOSA: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/FFDD8BD45B>

3. Sprawy dotyczące wniosków i dołączonych do nich dokumentów o przyznanie dofinansowania przy realizacji projektów

Wnioskodawcy zwracający się o udzielenie pomocy finansowej na realizację swoich projektów do wniosków załączają dokumenty dotyczące metodyki, opisu, koncepcji projektu, planowanych rezultatów, potencjału organizacyjnego i finansowego. Są to dokumenty autorskie, często zawierające nowatorskie pomysły a ich publiczne ujawnienie mogłoby zagrozić powodzeniu planowanego przedsięwzięcia. Postępowanie dotyczące przyznania tej pomocy reguluje kilka ustaw m.in. ustawa z 6.12.2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju⁷ oraz ustawa z 9.11.2000 r. o utworzeniu Polskiej Agencji Rozwoju⁸.

Obie te ustawy w sposób odmienny regulują dostęp do informacji jaką są wnioski o dofinansowanie i załączone do nich dokumenty a różnice te związane są z podmiotem który udziela dofinansowania przez co wydają się one niczym nieuzasadnione. Pierwszym pytaniem na które musi odpowiedzieć sąd administracyjny jest to czy wnioski o dofinansowanie wraz z załączonymi do nich dokumentami są informacją publiczną czy też jako dokumenty prywatne nie podlegają przepisom ustawy o dostępie do informacji publicznej. Istniejące w tym zakresie wątpliwości powinien rozwiewać art. 28 ust. 8 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju stanowiący, że wszelkie dokumenty przedstawiane przez wnioskodawców, oceniane w trakcie trwania konkursu lub danej tury konkursu, do czasu zawarcia umów o dofinansowanie lub zakończenia danej tury konkursu w przypadku konkursu otwartego, nie stanowią informacji publicznej w rozumieniu ustawy z dnia 6 września 2001r. o dostępie do informacji publicznej.

Rozumując „a contrario” należałoby uznać, że wskazane w tym przepisie dokumenty po zawarciu umów o dofinansowanie w przypadku konkursu zamkniętego i zakończenia danej tury konkursu w przypadku konkursu otwartego stanowią informację publiczną, pomimo iż są to dokumenty prywatne. Odmienny pogląd wyraził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 9.12.2011 r., I OSK 431/11⁹.

⁷ Dz.U z 2009 r. Nr 84, poz. 712.

⁸ Dz.U. z 2007 r. Nr 42, poz. 275 ze zm.

⁹ Opublikowany w CBOSA: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/D0F3798C0E>

Nie budzi z kolei wątpliwości w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego przydanie przymiotu informacji publicznej materiałom powstałym w wyniku kontroli sposobu wydatkowania funduszy publicznych przeznaczonych na realizację konkretnych projektów¹⁰.

Wydaje się w tej sytuacji i wobec brzmienia art. 28 ust. 8 ustawy o zasadach polityki rozwoju, że pewnej kontroli społecznej powinien podlegać zarówno proces podziału funduszy publicznych jak i etap ich wydatkowania. Jednak pogląd, że każdy dokument załączony do wniosku o przyznanie dofinansowania zawiera informację publiczną i podlega udostępnieniu wydaje się zbyt daleko idący. Wnioskodawca winien w sposób konkretny wskazać, jaką informację pragnie uzyskać a podmiot zobowiązany musi ocenić czy jest to informacja publiczna i czy nie podlega ochronie w świetle art. 5 u.d.i.p.

Wydaje się to tym bardziej zasadne, że ustawodawca ze względu na instytucję udzielającą pomocy finansowej w sposób niczym nieusprawiedliwiony różnicuje zakres ochrony wniosku o dofinansowanie i załączonych do niego dokumentów. O przyznaniu dofinansowania decydują w myśl ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju instytucje zarządzające lub pośredniczące. Z kolei zgodnie z ustawą o Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości pomocy finansowej udziela również Agencja, która m.in. uczestniczy w realizacji programów operacyjnych realizowanych w oparciu o ustawę o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.

Przepis art. 6 f ustawy o utworzeniu PARP stanowi, że dane dotyczące podmiotów, o których mowa w art.6b, w tym dane zawarte w składanych przez nie wnioskach o udzielenie pomocy, w szczególności dotyczące metodyki, opisu, koncepcji projektu, planowanych lub osiągniętych wskaźników lub rezultatów, potencjału finansowego i organizacyjnego w tym zaplecza technicznego wnioskodawcy, niepodlegające, na podstawie odrębnych przepisów ujawnieniu w odpowiednich rejestrach, ewidencjach lub wykazach, mogą być przez Agencję udostępniane wyłącznie na wniosek organów administracji publicznej oraz organów ochrony prawnej na podstawie odrębnych przepisów albo podmiotom, którym Agencja powierzyła lub zleciła realizację zadań, w zakresie niezbędnym do realizacji tych zadań.

Przepis ten w sposób kategoryczny ogranicza krąg podmiotów uprawnionych do uzyskania informacji a z ochrony tej nie korzystają wnioskodaw-

¹⁰ Zob. wyrok NSA z 5.9.2011 r., sygn. akt I OSK 1167/11, opublikowany w CBOSA: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/46C4391602>; wyrok NSA z 1.12.2011 r., sygn. akt I OSK 1516/11, opublikowany w CBOSA: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/F17E634726>

cy aplikujący o uzyskanie pomocy finansowej od instytucji innych niż Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości.

Przykłady wymienionych wcześniej ustaw wskazują na trudności, jakie w praktyce stosowania ustawy o dostępie do informacji publicznej powoduje norma zawarta w art. 1 ust. 2 tej ustawy. Jednak zarówno podmioty zobowiązane do udzielania informacji publicznej jak i sądy administracyjne orzekające w tych sprawach muszą wyważyć, jakie wartości w konkretnej sprawie zasługują na dalej idącą ochronę, pamiętając przy tym, że prawo do informacji publicznej może zostać ograniczone jedynie w drodze ustawowej i to w niezbędnym wskazanym w Konstytucji RP zakresie.

Rules concerning access to public information and the relation between the Act on access to public information and other acts

This article discusses the rules concerning access to public information laid down in the Act of 6 September 2001 on access to public information. It also highlights the differences between this Act and specific legislation: the Act on protection of non-public information and the Act on the principles of development policy. The provisions of the specific acts often significantly narrow the circle of persons entitled to access particular information which is divergent from Article 2 of the Act on access to public information, stipulating that such information be accessible to all, with the reservation of Article 5 of this Act. Moreover, the Article presents issues observed in judicial practice which were a result of the different modes of access to public information.