

Odmowa dostępu do informacji publicznej

Przejdź do produktu na ksiegarnia.beck.pl

Rozdział I. Podstawy dostępu i odmowy dostępu do informacji publicznej

1. Zagadnienia wstępne

Prawo do informacji publicznej jest dziś niebagatelnym narzędziem umożliwiającym pozyskiwanie wiedzy o faktach. W państwach o demokratycznej formie rządów prawo to ma istotne uzasadnienie aksjologiczne. Mimo że zazwyczaj ranga tego prawa jest wysoka, w wielu państwach konstytucyjna, nie może być ono postrzegane jako prawo nieograniczone. Granice tego prawa powinny jednak wynikać z konieczności **ochrony innego prawa** albo z ewidentnej **sprzeczności korzystania z prawa do informacji publicznej z jego celem**. W pierwszym przypadku zasadne może okazać się wydanie omawianej w niniejszej publikacji decyzji odmawiającej dostępu do informacji publicznej. W drugim przypadku, jeżeli przyjąć za słuszną koncepcję o możliwości nadużycia prawa do informacji, należałoby zakwalifikować informację jako niepubliczną, co wyłączałoby jej udostępnienie w trybie omawianej ustawy.

2. Konstytucyjne ramy prawa do informacji publicznej i odmowy udostępnienia

Przedstawienie praktycznych zagadnień ograniczenia prawa do informacji publicznej nie jest możliwe bez odniesienia do regulacji zawartych w Konstytucji RP, które często przytaczane są zarówno przez dysponentów informacji wskazujących na konieczność ograniczenia analizowanego prawa, jak i przez samych wnioskodawców. Konstytucyjne gwarancje jawności życia publicznego i dostępności do informacji o działalności organów władzy publicznej oraz innych podmiotów realizujących funkcje publiczne wynikają przynajmniej z kilku jednostek redakcyjnych ustawy zasadniczej. Zawierają one wiele pozornie odrębnych regulacji tworzących **prawa i wolności informacyjne**. Można tu wskazać na **wolność prasy i innych środków społecznego przekazu** wynikającą z art. 14 Konstytucji RP, **dostępność do dokumentów urzędowych i zbiorów danych** zagwarantowaną art. 51 ust. 3 Konstytucji RP czy **wolność pozyskiwania i rozpowszechniania**

nia informacji wskazaną w art. 54 Konstytucji RP. Oczywiście podstawowe znaczenie ma omawiane **prawo do informacji o działalności organów władzy publicznej** wskazane w art. 61 Konstytucji RP. Nie można również pominąć odrębnego prawa do **informacji o środowisku** wynikającego z art. 74 ust. 3 Konstytucji RP oraz **prawa do informacji dotyczącej własnej osoby** uregulowanego art. 51 Konstytucji RP.

Wymienione regulacje szczegółowe, poza prawem do uzyskania informacji dotyczących własnej osoby, wynikają pośrednio z wyrażonej art. 4 Konstytucji RP **zasady zwierzchności i sprawowania władzy przez Naród**. Realizacja tej zasady nie byłaby możliwa, gdyby informacje o działalności władzy nie byłyby dostępne, a jednocześnie obywatele nie mogliby rozpowszechniać pozyskanych informacji, np. w dyskursie publicznym.

Podstawowe znaczenie tak dla ustalenia zakresu przedmiotowego i podmiotowego prawa do informacji jak i podstaw ograniczenia dostępu do niej ma **art. 61 Konstytucji RP**. Wynikające z niego prawo zaliczane jest do tzw. praw informacyjnych, które skorelowane jest z **obowiązkiem organów władzy publicznej do przekazania żądanej informacji**. Zakres podmiotowy realizacji tego obowiązku (wskazanie adresata żądania udostępnienia), jego zakres przedmiotowy (identyfikacja informacji będącej informacją publiczną) oraz tryb realizacji zostały ogólnie uregulowane w art. 61 ust. 1–2 Konstytucji RP. Ramy niniejszej publikacji nie pozwalają na poświęcenie większej uwagi powyższym zagadnieniom. Jedynie w kilku miejscach zostanie rozwinięte zagadnienie zakresu przedmiotowego wnioskowego prawa do informacji z uwagi na zdarzające się w praktyce przypadki odmowy dostępu do informacji niebędącej faktycznie informacją publiczną. Wspomniany przepis wprowadza kryteria, które powinny być spełnione w przypadku każdego ograniczenia konstytucyjnego prawa, w tym prawa do informacji publicznej.

Szerszej uwagi wymagają natomiast **konstytucyjne ograniczenia prawa do informacji publicznej**. Stwierdzenie w stanie faktycznym sprawy istnienia podstawy do takiego ograniczenia może prowadzić do konieczności wydania decyzji odmawiającej dostępu do informacji publicznej. Zgodnie z art. 61 ust. 3 Konstytucji RP przyczyną ograniczenia prawa do informacji może być: określona w ustawach **ochrona wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych** oraz **ochrona porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa**. Powyższy podział nawiązuje do przyjętego w literaturze podziału na wartości **indywidualne** (prywatność, bezpieczeństwo osobiste, własność) oraz **publiczne** (racja stanu, bezpieczeństwo publiczne) mogące pozostawać w konflikcie z zasadą jawności. Na gruncie konstytucyjnych ograniczeń prawa do informacji takimi wartościami indywidualnymi są właśnie wolności i prawa innych osób fizycznych (prywatność osoby fizycznej) oraz podmiotów gospodarczych (tajemnica przedsiębiorcy), zaś wartościami publicznymi są ochrona porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego oraz ważnego interesu gospodarczego państwa.

Ważne

Do zagadnienia ograniczeń konstytucyjnych wolności i praw odnosi się art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, który wskazuje na konieczność ustanawiania ewentualnych ograniczeń wyłącznie w ustawie i tylko wtedy, gdy jest to konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa, porządku publicznego, ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób. Wprowadzone regulacje nie mogą przy tym naruszać istoty ograniczanego prawa lub wolności.

Porównanie art. 31 ust. 3 oraz art. 61 ust. 3 Konstytucji RP może prowadzić do wątpliwości co do wzajemnej relacji regulacji w zakresie katalogu przypadków powodujących konieczność ograniczenia prawa do informacji. Dotyczy to odpowiedzi na pytanie: czy art. 61 ust. 3 Konstytucji RP stanowi wyczerpujące uszczegółowienie przesłanek ograniczenia prawa do informacji publicznej i tylko te przesłanki mogą zostać wzięte pod uwagę w regulacji ustawowej? Odpowiedź twierdząca na tak zadane pytanie prowadziłaby do wniosku, że przesłanki z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP niewymienione (nie podlegające uszczegółowieniu) w art. 61 ust. 3 Konstytucji RP nie mogłyby zostać wzięte pod uwagę przez ustawodawcę i w konsekwencji nie mogłyby stanowić m.in. podstawy do wydania decyzji odmawiającej dostępu do informacji. Przykładem takiej przesłanki może być moralność publiczna. Wydaje się, że art. 61 ust. 3 Konstytucji RP **nie powinien być traktowany jako regulacja wyczerpująca katalog wartości podlegających ochronie** w procesie udostępnienia informacji publicznej. W tym kontekście bardzo ważny wydaje się wspomniany obowiązek kształtowania wszelkich ograniczeń w taki sposób, aby **nie doprowadzić do naruszenia istoty prawa podlegającego ograniczeniu** i zachować właściwą proporcję zapewniającą właściwy poziom ochrony konstytucyjnych wartości.

W orzecznictwie zarówno TK, jak i sądów administracyjnych akcentuje się konieczność prawidłowego **wyważenia** pomiędzy dwoma wartościami znajdującymi się w pewnej kolizji. Dlatego, ograniczając pewną sferę wolności i praw obywatelskich, przepis ustawy musi czynić to w sposób, który nie naruszy jej istoty i nie spowoduje zachwiania relacji konstytucyjnego dobra, które jest ograniczane (np. prawa do informacji publicznej). Przyjmowana ustawą regulacja powinna być adekwatna do celu, jaki temu ograniczeniu przyświeca (np. ochronie prywatności), który to cel powinien być kwalifikowany w kategoriach wartości konstytucyjnych, co oznacza konieczność prawidłowego wyważenia proporcji (wyr. NSA z 30.4.2020 r., I OSK 953/19, Legalis). Wspomnianemu celowi służy tzw. **test proporcjonalności**.

Orzecznictwo

Poprzez przeprowadzenie testu proporcjonalności, konieczne jest wyważenie wartości leżących z jednej strony u podstaw prawa dostępu do informacji publicznej, a opierających się zasadniczo na jawności porządku publicznego, z drugiej zaś wartości wyznaczających prywatność osoby fizycznej, w celu ustalenia zakresu ograniczenia prawa dostępu do informacji publicznej ze względu na ochronę wolności i praw innych osób. Bez przeprowadzenia przez organ powyższego testu proporcjonalności, przy uwzględnieniu okoliczności konkretnej sprawy, nie jest możliwa weryfikacja poprawności zastosowania art. 5 ust. 2 DostInfPubU (wyr. WSA w Warszawie z 11.10.2019 r., II SA/Wa 678/19, Legalis).

Na gruncie spraw spornych o dostęp do informacji publicznej zagadnienie właściwego wyważenia omawianego prawa oraz innej konstytucyjnej wartości, której ochrona może prowadzić do ograniczenia prawa do informacji publicznej, jest podnoszone zwłaszcza w sprawach odnoszących się do **jawności wydatkowania środków publicznych**. Dotyczy to m.in. dopuszczalności ograniczenia informacji o nagrodach przyznawanych w sektorze publicznym (wyr. WSA w Warszawie z 29.9.2017 r., II SA/Wa 212/17, Legalis), szczegółach umów zawieranych z przedsiębiorcami i opłacanych ze środków publicznych (wyr. NSA z 12.2.2015 r., I OSK 759/14, Legalis) czy działalności przedsiębiorstw świadczących usługi użyteczności publicznej (wyr. WSA w Warszawie z 7.3.2014 r.,

II SAB/Wa 448/13, Legalis). W związku z koncepcją tzw. rozszerzonej jawności informacji o kontrahentach podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji publicznej (wyr. WSA w Gdańsku z 20.5.2020 r., II SAB/Gd 28/20, Legalis) w tego typu sprawach często **prymat** przyznaje się **prawu do informacji publicznej**.

Konstytucyjny charakter ograniczeń prawa do informacji publicznej sprawia, że również te ograniczenia stają się przedmiotem oceny TK. Poniżej zostaną przedstawione zakończone, a także toczące się postępowania dotyczące problematyki podstaw odmowy dostępu do informacji publicznej. Przedmiotem postępowania przed TK była m.in. kwestia **wykładni przesłanki udostępnienia informacji przetworzonej**. W związku z tym, że wykształciła się opisana szerzej w rozdziale III pkt 2. praktyka uzależniania udostępnienia informacji (spełnienia przesłanki szczególnie uzasadnionego interesu publicznego) od indywidualnych cech wnioskodawcy, konieczne stało się dokonanie oceny takiej interpretacji przez pryzmat zgodności z Konstytucją RP.

W sprawie został zaskarżony art. 3 ust. 1 pkt 1 DostInfPubU w takim zakresie, w jakim uzależnia uprawnienie do uzyskania informacji publicznej przetworzonej od wykazania istnienia szczególnie uzasadnionego interesu publicznego. Występujący w sprawie RPO wystąpił o stwierdzenie niezgodności z art. 61 ust. 1 Konstytucji RP przepisu art. 3 ust. 1 pkt 1 DostInfPubU rozumianego w ten sposób, że przyznaje prawo do uzyskania informacji przetworzonej tylko tym obywatelom, którzy wykażą możliwość wykorzystania takiej informacji w interesie publicznym. Trybunał Konstytucyjny uznał, że wspomniany przepis w zakresie, w którym uzależnia uprawnienie do uzyskania informacji przetworzonej od wykazania szczególnie istotnego interesu publicznego, nie jest sprzeczny z Konstytucją RP (wyr. TK z 18.12.2018 r., SK 27/14, Legalis). Powyższym wyrokiem potwierdzono, że uzależnienie udostępnienia informacji przetworzonej od wykazania przez wnioskodawcę istnienia szczególnie uzasadnionego interesu publicznego **stanowi ograniczenie dostępu do informacji publicznej, ale jednocześnie ograniczenie to jest uzasadnione z perspektywy wartości konstytucyjnych**. Wskazano, że omawiane ograniczenie wpisuje się w ograniczenia wynikające z art. 61 ust. 3 Konstytucji RP i jednocześnie zostały spełnione przesłanki ograniczenia konstytucyjnego prawa wynikające z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Ograniczenie zostało wprowadzone **aktem rangi ustawowej** i dokonano go **w zgodzie z zasadą proporcjonalności**.

Zwrócono uwagę, że aksjologicznym uzasadnieniem dla ograniczenia dostępu do informacji przetworzonej jest potrzeba ochrony porządku publicznego rozumianego w doktrynie prawa konstytucyjnego jako stan umożliwiający normalne funkcjonowanie państwa i społeczeństwa. W tym ujęciu porządek publiczny obejmuje m.in. minimalną sprawność funkcjonowania instytucji państwowych. Angażowanie zaś tych instytucji, które są jednocześnie dysponentami informacji, do konieczności przygotowania informacji przetworzonej w każdym przypadku mogłoby prowadzić do **naruszenia prawa obywateli do szybkiego i sprawnego załatwiania ich spraw**. Dlatego art. 3 ust. 1 pkt 1 DostInfPubU należy rozumieć nie jako instrument ochrony podmiotów zobowiązanych do udostępnienia informacji publicznej, lecz jako **instrument ustawowej ochrony praw i interesów prawnych** podmiotów, których sprawy rozstrzygane są w ramach podstawowych kompetencji i zadań organów będących jednocześnie wspomnianymi dysponentami informacji. Ciężar nałożony na podmiot wnioskujący o dostęp do informacji nie

może być traktowany jako nadmiernie dolegliwy, samo zaś ograniczenie prawa do informacji nie prowadzi do naruszenia istoty tego prawa.

W momencie oddania do druku niniejszej publikacji do TK został skierowany wniosek z 16.2.2021 r. o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją RP art. 5 ust. 2 zd. 2 DostInfPubU (co będzie przedmiotem szerszych rozważań w rozdziale II pkt 3.1.). Wszczęte przed TK postępowanie dotyczy zagadnienia **pełnienia funkcji publicznej oraz związku z pełnieniem takiej funkcji** jako przesłanki do ograniczenia ochrony prywatności osoby fizycznej w procesie udostępniania informacji publicznej. Warto podkreślić, że częściowa kontrola konstytucyjności wskazanego przepisu miała już miejsce wcześniej (zob. wyr. TK z 20.3.2006 r., K 17/05, Legalis). We wskazanym postępowaniu TK badał również zasadność stwierdzenia, że ograniczenie dostępu do informacji publicznej ze względu na prywatność osoby fizycznej nie dotyczy „informacji o osobach pełniących funkcje publiczne, mających związek z pełnieniem tych funkcji, w tym o warunkach powierzenia i wykonywania funkcji”. Odwołując się do wspomnianego wcześniej art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, zwrócono uwagę na 3 istotne zagadnienia.

Ważne

W przypadku udostępniania informacji publicznej, której treść może ingerować w chronione konstytucyjnie prawo do prywatności (art. 47 Konstytucji RP), należy pamiętać o następujących wymaganiach:

- 1) informacje, które mogą naruszać interesy i prawa innych osób, nie mogą wykraczać poza niezbędną określoną potrzebą transparentności życia publicznego w świetle standardów przyjętych w demokratycznym państwie;
- 2) powinny być to informacje mające znaczenie dla oceny funkcjonowania instytucji oraz osób pełniących funkcje publiczne;
- 3) udostępniane informacje, ze względu na swoją naturę i zakres, nie mogą przekreślać istoty ochrony prawa do życia prywatnego.

W analizowanym orzeczeniu TK zwrócił uwagę, że nie jest możliwe precyzyjne i jednoznaczne wskazanie cech i okoliczności pozwalających na zakwalifikowanie danej osoby jako pełniącej funkcje publiczne. Podkreślono, że **nie jest możliwe stworzenie katalogu funkcji i stanowisk**, których wykonywanie może być podstawą ograniczenia ochrony prywatności i jednocześnie dania pierwszeństwa prawu do informacji publicznej. Będą to jednak takie stanowiska i funkcje, których wykonywanie jest równoznaczne z podejmowaniem działań **wpływających bezpośrednio na sytuację prawną innych osób** lub łączącą się co najmniej z **przygotowaniem decyzji dotyczących innych podmiotów**. Trybunał zwrócił uwagę, że regulacja art. 5 ust. 2 zd. 1 DostInfPubU przewidująca ograniczenie prawa do informacji publicznej ze względu na ochronę prywatności oraz tajemnicę przedsiębiorcy **znajduje konstytucyjne uzasadnienie**.

Szczególną uwagę ze względu na zakres przedmiotowy postępowania zwrócono na zagadnienie przesłanek wyłączających ochronę prywatności, do których należy pełnienie funkcji publicznej oraz związek z tą funkcją. Trybunał podkreślił, że nie jest możliwe precyzyjne i jednoznaczne określenie związku pomiędzy życiem prywatnym a ograniczeniem prawa do prywatności z uwagi na obowiązek udostępnienia informacji. Dlatego ustawa musi posługiwać się zwrotami ogólnymi i opisowymi, a ocena istnienia związku pomiędzy życiem prywatnym a realizowaną funkcją publiczną powinna być do-

konywana **odrębnie** przy uwzględnieniu stanu faktycznego **każdego przypadku**. Trybunał przytoczył również swoje orzeczenie wydane jeszcze wtedy, kiedy nie obowiązywała DostInfPubU, wskazujące na zasadę, że kandydowanie do pełnienia funkcji publicznych może usprawiedliwiać **większą ingerencję w sferę życia prywatnego** kandydata (wyr. TK z 21.10.1998 r., K 24/98, Legalis). Tym samym uznano, że dla realizacji dobra ogółu możliwa jest ingerencja w sferę prywatności osoby fizycznej przy zachowaniu wspomnianego wymogu proporcjonalności.

Zwrócono jednocześnie uwagę na istotny problem polegający na możliwości pośredniego ujawnienia danych odnoszących się do **członka rodziny** osoby pełniącej funkcję publiczną, którego ochrona prywatności powinna być pełna (wyr. TK z 13.7.2004 r., K 20/03, Legalis). W konkluzji oceniono, że art. 5 ust. 2 zd. 2 DostInfPubU **nie narusza** granic koniecznych ograniczeń zawartych w art. 61 ust. 3 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji RP ze względu na chronioną prywatność osób pełniących funkcje publiczne. Podkreślono jednocześnie, że na potrzeby wykładni i stosowania wskazanego przepisu należy uwzględnić jego **wyjątkowy charakter**.

Wracając do zainicjowanego obecnie wnioskiem z 16.2.2021 r. postępowania przed TK, należy wskazać, że również w tym przypadku przedmiotem kontroli będzie m.in. art. 5 ust. 2 zd. 2 DostInfPubU dotyczący wyłączenia przesłanki ograniczenia prawa do informacji ze względu na potrzebę ochrony prywatności osoby fizycznej, jeśli wnioskowane informacje odnoszą się do osób pełniących funkcje publiczne, mających związek z pełnieniem tych funkcji. W uzasadnieniu wniosku o kontrolę konstytucyjności odniesiono się do wskazanej w poprzedzającym akapicie sprawy, podkreślając że przedmiotem wnioskowanej kontroli nie jest w tym przypadku kolizja praw z art. 5 ust. 2 DostInfPubU z art. 47, 51 czy 61 Konstytucji RP, lecz zastosowanie przez ustawodawcę **nieprecyzyjnych i nieostrych zwrotów**. W ocenie wnioskodawcy w DostInfPubU stosowane są nieprecyzyjne zwroty: „władze publiczne”, „inne podmioty wykonujące zadania publiczne”, „osoby pełniące funkcje publiczne” oraz „związek z pełnieniem funkcji publicznych”. Pierwsze 2 kwestionowane zwroty wyznaczają podmiotowy zakres obowiązku udostępniania informacji publicznej, co nie jest przedmiotem niniejszej publikacji. Z perspektywy spraw, w których może zostać wydana decyzja o odmowie dostępu do informacji publicznej, istotne są natomiast zastrzeżenia odnoszące się do 2 ostatnich zwrotów. Wynikiem postępowania prowadzonego przed TK może bowiem być zakwestionowanie przepisu pozwalającego na zastosowanie wyjątku od ochrony prywatności w postępowaniu o udostępnienie informacji publicznej.

W analizowanym wniosku zwrócono uwagę, że w przypadku osób pełniących funkcje publiczne informacją publiczną jest także informacja mająca **prywatny charakter**, jeżeli ma **związek z pełnieniem funkcji publicznej**. Brak wyjaśnienia zakresu znaczeniowego obu pojęć może utrudniać i – jak wskazuje praktyka – rzeczywiście utrudnia rozpatrywanie niektórych wniosków o dostęp do informacji publicznej. Do tego można zwrócić uwagę na wątpliwości odnoszące się do **wzajemnej relacji obu pojęć** w sytuacjach, gdy osoba fizyczna nie pełni żadnych funkcji publicznych, jednak ze względu na wejście w relacje z podmiotem publicznym staje się **osobą związaną z pełnieniem takich funkcji**.

3. Ogólny przebieg postępowania z wniosku o dostęp do informacji publicznej

Wnioskowy tryb dostępu do informacji publicznej nie ma charakteru jednolitego. W zależności od zmiennych **elementów stanu faktycznego** możliwe są różne formy i sposoby jego zakończenia a w sprawie mogą mieć zastosowanie różne podstawy prawne działania dysponenta informacji. Na przebieg postępowania o dostęp do informacji publicznej składają się zwykle 2 etapy: badania **formalnego** oraz badania **merytorycznego**, przy czym pierwszy etap występuje zawsze. Przejście do drugiego etapu możliwe jest natomiast po potwierdzeniu spełnienia przesłanek formalnych badanych na pierwszym etapie postępowania.

Ważne

Dopiero w ramach etapu merytorycznego badania możliwe jest wydanie omawianej decyzji odmawiającej dostępu do informacji publicznej czy zastosowanie innej formy ograniczenia dostępu do informacji, tj. anonimizacji.

W celu wprowadzenia do omawianych w dalszych rozdziałach szczegółowych zagadnień zasadne jest przedstawienie zarysu przebiegu postępowania dostępowego. Ułatwi to właściwe umiejscowienie instytucji odmowy dostępu do informacji i pozwoli na ogólne wskazanie tych negatywnych sposobów zakończenia postępowania dostępowego, które mylnie kojarzone są z odmową dostępu do informacji publicznej. Szersze natomiast rozważania porównawcze w tym zakresie znajdują się w rozdziale V.

Na **etapie badania formalnego** organ analizuje możliwość zastosowania wnioskowego trybu dostępu do informacji publicznej z perspektywy ogólnej oceny przedmiotu wniosku. Na tym etapie nie ocenia się jeszcze, czy konkretna informacja może zostać udostępniona, ale czy nie zachodzą okoliczności powodujące konieczność zakończenia postępowania **czynnością materialno-techniczną inną niż udostępnienie** zgodnie z wnioskiem.

W pierwszej kolejności adresat wniosku powinien odpowiedzieć na pytanie, czy jest w ogóle podmiotem zobowiązanym w rozumieniu art. 4 ust. 1–2 DostInfPubU do udostępniania informacji publicznych na wnioski. Następnie ocenia się, czy w sprawie nie istnieje inna regulacja szczególna, która regulowałaby odmiennie dostęp do wnioskowanej informacji. Zgodnie bowiem z art. 1 ust. 2 DostInfPubU przepisy DostInfPubU nie naruszają przepisów innych ustaw określających odmiennie zasady i tryb dostępu do informacji publicznej. Mając na uwadze art. 1 ust. 1 DostInfPubU oraz zawierający przykładowe wskazanie art. 6 DostInfPubU, należy stwierdzić, czy wnioskowana informacja jest rzeczywiście informacją publiczną.

Warto przy tym uwzględnić zawarte w dalszych rozdziałach niniejszej publikacji wskazania obrazujące rysujące się linie orzecznicze pozwalające na uznanie, że choć informacja formalnie spełnia wymóg odniesienia do sprawy publicznej, to traci omawiany charakter. Dotyczy to m.in. szczególnych przypadków nadużycia prawa do informacji, skierowania

wniosku o informację publiczną *ad personam* czy problematyki powiązania statusu informacji z jej nośnikiem (informacja zdematerializowana, dokument wewnętrzny).

Obowiązek udostępnienia informacji publicznej, poza szczególnym przypadkiem informacji publicznej przetworzonej, został uzależniony od posiadania przez adresata wniosku żądanej informacji. W przypadku informacji przetworzonej będzie tu chodziło o posiadanie informacji publicznych prostych, na podstawie których możliwe będzie przetworzenie informacji. Dlatego adresat wniosku na etapie badania formalnego weryfikuje na podstawie art. 4 ust. 3 DostInfPubU, czy poszukiwane informacje znajdują się w jego zasobach.

Na omawianym etapie postępowania należy wreszcie sprawdzić, czy wnioskowana informacja nie została już wcześniej udostępniona na stronie BIP lub w centralnym repozytorium. Ewentualne wcześniejsze udostępnienie w ten sposób zwalniałoby bowiem adresata wniosku w związku z art. 10 ust. 1 DostInfPubU od obowiązku udostępnienia na wniosek.

Jeżeli na tym etapie postępowanie zainicjowane wnioskiem miałyby zostać zakończone, to właściwą formą jest **czynność materialno-techniczna**. Będzie ona polegała na **po-informowaniu wnioskodawcy** odpowiednio o: **braku obowiązku** udostępnienia informacji, **istnienia odrębnej regulacji** ustawowej odnoszącej się do dostępu do poszukiwanej informacji, **zakwalifikowaniu informacji jako niepublicznej**, **nieposiadaniu** wnioskowanej informacji czy **wcześniejszym upublicznieniu** informacji na stronach BIP lub w centralnym repozytorium.

Przykład

Zakres wstępnego etapu badania wniosku dostępowego (badania formalnego) dobrze obrazują proponowane pytania kontrolne, które mogą zostać zadane w procesie analizy wniosku:

- 1) czy adresat wniosku jest podmiotem ustawowo zobowiązanym do udostępniania informacji publicznej;
- 2) czy nie istnieje inna ustawa, która w odrębny sposób regulowałaby dostęp do poszukiwanej informacji;
- 3) czy wnioskowana informacja jest informacją publiczną;
- 4) czy adresat wniosku posiada poszukiwaną informację;
- 5) czy informacja nie została już wcześniej upubliczniona za pośrednictwem następujących kanałów dostępu: strona BIP, centralne repozytorium.

Dopiero po weryfikacji wskazanych zagadnień formalnych możliwe jest przystąpienie do analizy możliwości udostępnienia konkretnej, wnioskowanej informacji publicznej. Jeśli kolejność ta zostałaby zamieniona, to może to doprowadzić do zaistnienia kwalifikowanej wady prawnej będącej podstawą m.in. do **zastosowania nadzwyczajnego środka odwoławczego**. Przykładowo jeśli dysponent informacji, powołując się na negatywną przesłankę udostępnienia badaną dopiero na drugim etapie rozpatrywania wniosku, wydał decyzję o odmowie dostępu do informacji faktycznie niebędącej informacją publiczną, to zasadne będzie **stwierdzenie nieważności** takiej decyzji.

Ważne

Organ zobowiązany jest najpierw ocenić, czy żądana informacja mieści się w pojęciu informacji publicznej, a dopiero w dalszej kolejności rozpatrzyć sprawę pod kątem negatywnych przesłanek udostępnienia. Jeżeli żądane informacje mają charakter informacji publicznej w rozumieniu art. 1 ust. 1 DostInfPubU, a organ jest w posiadaniu wnioskowanych przez stronę dokumentów, to powinien zakończyć postępowanie w sposób przewidziany prawem, tj. udzielając informacji publicznej, albo wydając decyzję o odmowie dostępu do informacji lub o umorzeniu postępowania, jeśli zaistniały przesłanki do wydania takich rozstrzygnięć.

Ten wyraźny podział na dwa etapy procesu rozpatrywania wniosku o dostęp do informacji nie oznacza, że na drugim etapie nie jest możliwy powrót w szczególnych sytuacjach do analizy przesłanek ocenianych co do zasady na pierwszym etapie.

Ważne

Nawet w trakcie oceny możliwości wydania decyzji negatywnej dla strony z uwagi na występowanie jednej z przesłanek ograniczenia prawa do informacji organ może dojść do przekonania, że w sprawie tak naprawdę wniosek nie dotyczy informacji publicznej. Ustalenie powyższego czyni niedopuszczalnym wydanie decyzji o odmowie dostępu czy zastosowanie innej formy ograniczenia dostępu do informacji (anonimizacji).

Ustalenie dopiero na kolejnym etapie kwestii tak ważnej dla prawidłowości postępowania wcale nie musi być skutkiem nieprawidłowego dokonania czynności na pierwszym etapie. Początkowo błędne ustalenia charakteru informacji mogą być efektem problemu względności kwalifikacji informacji jako niepublicznej. Takie późne dostrzeżenie braku publicznego charakteru informacji oczywiście rodzi wiele problemów praktycznych, z których za najważniejszy można uznać prawidłowy sposób zakończenia postępowania, które prowadzone było na kolejnym etapie już na podstawie przepisów ogólnego postępowania administracyjnego. Problem ten jest przedmiotem szerszych rozważań w rozdziale V.

Kolejny, szczególnie istotny z perspektywy przedmiotu publikacji, jest **etap badania merytorycznego**. Adresat wniosku analizuje w jego ramach, czy posiadana, a wcześniej nieupubliczniona, informacja może zostać udostępniona zgodnie z wnioskiem. Jest to jednocześnie etap szczególnie złożony, ponieważ w niektórych przypadkach (m.in. właśnie w sprawach kończących się decyzją o odmowie dostępu) postępowanie zaczyna być prowadzone na podstawie przepisów **ogólnego postępowania administracyjnego**.

Na omawianym etapie należy ocenić, czy wnioskowana informacja ma charakter prosty, czy przetworzony. W przypadku informacji przetworzonej wnioskodawca powinien zostać wezwany do wykazania istnienia **szczególnie uzasadnionego interesu publicznego**. Dysponent informacji weryfikuje również, czy ma odpowiednie możliwości techniczne pozwalające na udostępnienie informacji zgodnie z wnioskiem, a przede wszystkim sprawdza, czy nie zaistniały przesłanki ograniczenia prawa do informacji wskazane w art. 5 DostInfPubU. Te ostatnie – obok zakwalifikowania informacji jako przetworzonej (i niewykazania istnienia wspomnianego interesu) – mogą być **podstawą odmowy udostępnienia** informacji.

Podstawową formą zakończenia tego postępowania jest czynność materialno-techniczna polegająca na udostępnieniu informacji zgodnie z wnioskiem. Jeżeli jednak sprawa dotyczy informacji przetworzonej, potwierdzono istnienie przesłanki ograniczenia prawa do informacji albo nie jest możliwe udostępnienie informacji zgodnie z wnioskiem, to w sprawie należy zastosować **przepisy KPA**. Nie przekreśla to możliwości zakończenia postępowania wspomnianą czynnością materialno-techniczną, ale powoduje konieczność zastosowania KPA i w konsekwencji możliwość zastosowania jednej z form zakończenia postępowania przewidzianych przepisami ogólnego postępowania administracyjnego.

Przykład

Jeśli wnioskodawca nie uzupełni wniosku, to wniosek taki może zostać pozostawiony bez rozpoznania, zaś w przypadku powtórnego wystąpienia z rozstrzygniętym już wcześniej ostateczną decyzją negatywną wnioskiem zasadne będzie odmówienie wszczęcia postępowania.

Przed wszystkim jednak w takich przypadkach może zostać wydana **decyzja** administracyjna **o odmowie** dostępu (przesłanki ograniczenia prawa do informacji, przetworzony charakter informacji) albo **o umorzeniu** postępowania (brak możliwości udostępnienia zgodnie z wnioskiem).

Wydaje się, że do etapu badania merytorycznego wniosku można również zaliczyć ocenę powstania dodatkowych kosztów udostępnienia. Ma to jednak znaczenie wyłącznie dla ustalenia opłaty dodatkowej za udostępnienie informacji publicznej i nie może być podstawą do odmowy dostępu.

Przykład

W ramach etapu badania merytorycznego mogą zostać zadane następujące ogólne pytania kontrolne:

- 1) czy informacja publiczna ma charakter prosty czy przetworzony;
 - 2) czy technicznie możliwe jest udostępnienie informacji w formie wskazanej we wniosku;
 - 3) czy udostępnienie informacji pociąga za sobą dodatkowe koszty;
 - 4) czy w sprawie nie zachodzą ustawowe przesłanki ograniczenia dostępu do informacji publicznej (a jeśli tak, to czy nie zachodzą jednocześnie wyjątki od tych ograniczeń).
-

4. Kwalifikacja informacji publicznej a podstawy odmowy

Już na początkowym etapie rozpatrywania wniosku o dostęp do informacji publicznej zdarza się, że dysponenci informacji popełniają istotny błąd polegający na utożsamianiu negatywnej przesłanki udostępnienia informacji publicznej z negatywną przesłanką kwalifikacji informacji jako publicznej. Pojęcie informacji publicznej zostało określone w art. 61 Konstytucji RP oraz art. 1 ust. 1 DostInfPubU. Szersze rozważania na temat zakresu przedmiotowego prawa do informacji publicznej, a więc terminu informacji publicznej w jego konstytucyjnym i ustawowym znaczeniu, zostały zawarte w rozdziale V pkt 1.4. w kontekście sytuacji odwrotnej, tj. wydawania decyzji administracyjnej o odmowie

wie dostępu do informacji publicznej przy prawidłowym kwalifikowaniu informacji jako niepublicznej. Natomiast przedmiotem dalszych rozważań w bieżącym podrozdziale będzie **ocena możliwości uznania** – na podstawie ustalenia występowania np. informacji niejawnych, innych tajemnic ustawowo chronionych, prywatności osoby czy tajemnicy przedsiębiorcy – że wnioskowana informacja **nie stanowi informacji publicznej**. Już na wstępie dalszych rozważań warto postawić tezę, że **nie istnieje taki związek**, a budowanie na tej podstawie dalszego działania dysponenta informacji najczęściej prowadzi do **rażącego naruszenia prawa**.

Opisane powiązanie w praktyce chyba najczęściej ujawnia się przy ocenie wniosków o dostęp do informacji publicznej, które dotyczą również **sfery prywatności osoby fizycznej**. W skrajnych sytuacjach stosowanie takiego powiązania może prowadzić dysponenta informacji do wniosku, że jeśli tylko informacja publiczna (jej nośnik) zawiera również dane prywatne, to całość tej informacji nie stanowi informacji publicznej. Jest to założenie oczywiście **błędne**, ponieważ potrzeba ochrony prywatności stanowi **wyłącznie** podstawę do **ograniczenia** prawa do informacji publicznej na podstawie art. 5 ust. 2 DostInfPubU, w tym m.in. do wydania omawianej decyzji o odmowie dostępu do informacji publicznej. Nie oznacza to, że sama „prywatność” – rozumiana jednak nie jako pewna autonomiczna sfera jednostki podlegająca prawnej ochronie, lecz bardziej jako „sprawa prywatna”, tj. sprawa dotycząca wyłącznie interesu prawnego lub faktycznego osoby fizycznej – nie będzie czynnikiem pomocnym do odróżnienia informacji publicznej od niepublicznej.

Ważne

W tym znaczeniu informacja, która odnosi się wyłącznie do sfery prywatności osoby fizycznej i jednocześnie nie dotyczy spraw publicznych, nie będzie informacją publiczną. Dla dysponenta informacji będzie to oznaczało obowiązek zakończenia postępowania dostępowego czynnością materialno-techniczną polegającą na poinformowaniu wnioskodawcy, że nie uznaje danej informacji za publiczną.

Błędem byłoby natomiast przy takim stanie faktycznym sprawy wydanie **decyzji o odmowie** dostępu do informacji publicznej z tego powodu, że wnioskowana informacja dotyczy wyłącznie interesu prawnego jednostki. Jeżeli zaś dana informacja, a w praktyce jej nośnik, przedstawia fakty dotyczące zarówno sfery publicznej (spraw publicznych), jak i sfery prywatnej, to wniosek **nie może zostać zakwalifikowany jako nie dotyczący informacji publicznej**. Wnioskowana do udostępnienia informacja ma z pewnością charakter informacji publicznej, ale sprawę należy rozpatrzyć z perspektywy zasadności zastosowania którejś z dopuszczalnych ustawą **form ograniczenia** prawa do informacji z uwagi na kolizję z prawem do ochrony prywatności (anonimizacja połączona z udostępnieniem informacji lub decyzja o odmowie dostępu do informacji).

Należy też zwrócić uwagę na **względność kwalifikacji niepublicznego charakteru informacji** z perspektywy sfery prywatnej podmiotu. Mogą bowiem występować takie stany faktyczne, w których informacja dotycząca teoretycznie wyłącznie życia prywatnego będzie mogła wpłynąć na ocenę **prawidłowości wykonywania funkcji publicznych** przez osobę, której dotyczy wniosek, lub nawet **inną osobę**. Należy zatem pamiętać, że informacja stanowi pewien fakt lub zbiór faktów, które mogą w konkretnych

sytuacjach dotyczyć różnych sfer, co znajduje wyraz we wspomnianej względności kwalifikacji.

Przykład

Wnioskodawca zwrócił się o udostępnienie informacji publicznej poprzez odpowiedź na pytanie, czy wskazany asesor sądowy jest powiązany rodzinnie z określonym z imienia i nazwiska adwokatem. Sama kwestia powiązań rodzinnych (pokrewieństwa, powinowactwa) stanowi pewien fakt należący do kwestii prywatnych, intymnych, związanych z dobrami osobistymi. Tym samym taka informacja, bez wskazania szerszego kontekstu, nie jest informacją publiczną. W ujęciu generalnym informacja ta nie wpływa w żaden sposób na wykonywanie funkcji publicznej (orzeczniczej) przez sędziego lub asesora. Powiązanie rodzinne z pełnomocnikiem może natomiast wpływać na możliwość pełnienia funkcji orzeczniczych w konkretnej sprawie. Ewentualne naruszenie gwarancji bezstronności może być istotne z punktu widzenia interesu publicznego i obrazować prawidłowość działania wymiaru sprawiedliwości.

Dla ustalenia jednak, że taka **sprawa prywatna jest jednocześnie sprawą publiczną**, konieczne byłoby precyzyjne wskazanie przez wnioskodawcę w samym wniosku, że np. w tej samej sprawie orzekała konkretna osoba i jednocześnie **w tej samej sprawie** brał udział w charakterze strony lub pełnomocnika wskazany adwokat (por. wyr. WSA w Lublinie z 2.12.2020 r., II SAB/Lu 120/20, Legalis).

Ustawodawca **nie kreuje konkretnych wymagań** co do elementów składowych wniosku. Dopóki organ nie stwierdzi, że w sprawie może zostać wydana decyzja administracyjna, dopóty wniosek może wskazywać wyłącznie przedmiot wnioskowanej informacji oraz sposób jej udostępnienia. Od wnioskodawcy, który wnosi o udostępnienie informacji publicznej **prościej**, nie można również żądać wykazania **interesu prawnego** oraz teoretycznie nie można analizować **intencji** wnioskodawcy.

Z perspektywy jednak przytoczonego wyżej przykładu widoczne jest, że w pewnych sprawach stopień szczegółowości wniosku może mieć istotne znaczenie dla sposobu zakończenia postępowania. Jest to uwaga tym bardziej doniosła, że prawne możliwości żądania **uzupełnienia wniosku** o dostęp do informacji publicznej z uwagi na postulat odformalizowania postępowania dostępowego są **ograniczone**. Analiza orzecznictwa wskazuje natomiast, że stopień szczegółowości wniosku ma istotne znaczenie w dwóch przypadkach: omawianej **kwalifikacji informacji jako publicznej** w sytuacjach wątpliwych oraz **dopuszczalności anonimizacji** informacji publicznej. Warto podkreślić, że oba przypadki dotyczą właśnie spraw, w których istotne znaczenie ma **prywatność osoby fizycznej**.

Wreszcie większa szczegółowość wniosku może mieć znaczenie w sprawach o dostęp do **informacji przetworzonej**, jeśli już z **samego wniosku** wynikałoby istnienie **szczególnie uzasadnionego interesu publicznego**. W tym ostatnim jednak przypadku ma to mniejsze znaczenie dla kwalifikacji informacji jako publicznej, lecz jest istotne dla potwierdzenia istnienia podstawy do udostępnienia informacji przetworzonej.

Podstawa prawna:

- art. 1 ust. 1 i 2, art. 3 ust. 1 pkt 1, art. 4 ust. 1-3, art. 5, 6, 10 ust. 1 DostInfPubU,
- art. 4, 14, 31 ust. 3, art. 47, 51, 54, 61, 74 ust. 3 Konstytucji RP.

Rozdział II. Ustawowe negatywne przesłanki udostępnienia informacji publicznej

1. Zagadnienia wstępne

Na drugim etapie rozpatrzenia wniosku dostępowego – po stwierdzeniu publicznego charakteru informacji posiadanej przez adresata wniosku, która nie została wcześniej formalnie upubliczniona, a do jej dostępu nie mają zastosowania przepisy szczególne – weryfikuje się **możliwość udostępnienia informacji**. Można ją rozpatrywać z perspektywy technicznej i prawnej. **W aspekcie technicznym** informacja podlega udostępnieniu **sposobem i w formie wskazanych we wniosku**, jeśli środki techniczne wykorzystywane przez dysponenta informacji na to pozwalają. W przeciwnym wypadku możliwe jest wydanie decyzji o umorzeniu postępowania (szerzej na ten temat w rozdziale V pkt 3). **Prawna możliwość** udostępnienia informacji publicznej polega na odpowiedzi na pytanie, czy w sprawie nie zaistniały wskazane w art. 5 DostInfPubU okoliczności, które ograniczają prawo do informacji.

Ważne

Stwierdzenie braku okoliczności ograniczających prawo do informacji publicznej potwierdza obowiązek udostępnienia informacji. Potwierdzenie zaś którejkolwiek z nich rodzi obowiązek rozważenia zastosowania jednej z form ograniczenia prawa do informacji.

Wspomniane okoliczności nazywane są również **negatywnymi przesłankami udostępnienia**. Powyższa nazwa może być myląca, ponieważ sugeruje, że wystąpienie przesłanki negatywnej definitywnie uniemożliwia udostępnienie informacji. Tymczasem stwierdzenie możliwości istnienia przesłanki negatywnej ma dwa skutki: **procesowy** (konieczność zastosowania przepisów KPA) oraz **materiałno-procesowy** (konieczność rozważenia zastosowania właściwej formy zakończenia postępowania w celu, jeśli to tylko możliwe, **wyważenia** wartości: **jawności** spraw publicznych oraz **potrzeby ochrony** wartości kryjącej się za negatywną przesłanką udostępnienia). W dalszej części niniejszego rozdziału

[Przejdź do księgarni →](#)



ksiegarnia.beck.pl