

# PRAWNE I FORMALNE UTRUDNIENIA W DOSTĘPIE DO INFORMACJI PUBLICZNEJ W ŚWIETLE POLSKIEJ LEGISLACJI

DOROTA CZERMIŃSKA \*

## WSTĘP

Koncepcja publicznych praw podmiotowych jest fundamentalną kwestią zawartą w piśmiennictwie dotyczącym prawa administracyjnego, stanowiącą kluczowy i determinujący składnik idei demokratycznego państwa prawnego.

Prawo do informacji publicznej stanowi publiczne prawo podmiotowe, wynikające bezpośrednio z Konstytucji RP<sup>1</sup>. Na podstawie art. 61 ust. 1 przywołanej ustawy zasadniczej „obywatel ma prawo do uzyskania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne”. Przepis ten uprawnia każdego, tak obywatela polskiego, jak i obcokrajowca, do złożenia wniosku o dostęp do informacji<sup>2</sup>.

Prawo to obejmuje pozyskiwanie informacji na temat działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego oraz innych osób i jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. Prawo do uzyskiwania informacji obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej. Jest to konstytucyjnie wprowadzona i zagwarantowana zasada jawności życia publicznego.

Bezspornie wolą ustawodawcy było wypracowanie takich warunków i narzędzi, aby życie społeczne było jak najbardziej transparentne, poprzez uzyskanie przez obywateli możliwości monitorowania działalności podmiotów zobowiązanych do udzielania informacji publicznej.

---

\* uczestniczka seminarium doktoranckiego nauk prawnych Wydziału Prawa i Administracji Uczelni Łazarskiego, e-mail: d.czerminska@gmail.com, ORCID: 0009-0007-9775-5512

<sup>1</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78 poz. 483).

<sup>2</sup> Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 1330), dalej: u.d.i.p.

Należy podkreślić, że wspomniane „podmioty zobowiązane”, zgodnie z orzecznictwem sądowno-administracyjnym, wypracowanym w oparciu o art. 4 ust. 1 przywołanej ustawy<sup>3</sup>, to nie tylko organy władzy publicznej, ale również jednostki prywatne, o ile wykonują zadania publiczne lub też dysponują majątkiem publicznym.

Należałoby jednak podnieść, że tak obszerne rozumienie prawa do informacji publicznej nie oznacza tym samym braku ograniczeń w owym prawie. Wskazuje na to art. 61 ust. 3 Konstytucji RP, w którym ustanowiono „wyłączenie ze względu na określone w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa”.

Zagadnienia dotyczące ograniczeń w dostępie do informacji publicznej stanowiły przedmiot monografii H. Knysiak-Molczyk, gdzie wskazano granice prawa do informacji w świetle postępowania administracyjnego i sądowno-administracyjnego<sup>4</sup>. Z kolei M. Banasik w swoim artykule omawia ograniczenia ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy<sup>5</sup>.

Przez wspomniane ograniczenia w dostępie do informacji publicznej należałoby rozumieć taką sytuację, w której osoba zainteresowana uzyskaniem owej informacji, nie uzyskuje jej, w efekcie czego postępowanie dostępne wywiera materialnoprawny skutek w postaci braku w zasobach wnioskodawcy pożądanej informacji.

Klasyfikacja omawianych ograniczeń może być wieloraka ze względu na przyczynę nieuzyskania przez wnioskodawcę żądanej informacji, a co za tym idzie – środki ochrony prawnej przysługujące wnioskującemu będą różnorodne.

Kluczowym aktem prawnym niniejszego opracowania jest wspomniana już ustawa o dostępie do informacji publicznej. Jednak na uwagę zasługuje również fakt, że w polskim systemie normatywnym występuje wiele innych regulacji prawnych dotyczących dostępu do różnorodnych informacji, czego przykładem może być ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, ocenach oddziaływania na środowisko czy udziale społeczeństwa w ochronie środowiska<sup>6</sup>, czy też tajemnic ustawowo chronionych, jak np. art. 293 Ordynacji podatkowej<sup>7</sup>, bądź art. 104 ustawy – Prawo bankowe<sup>8</sup>.

Należy również przypomnieć, że reguła kolizyjna zawarta w art. 1 ust. 2 u.d.i.p. przewiduje pierwszeństwo innych ustaw określających odmienne zasady i tryb dostępu do informacji stanowiących źródło informacji publicznych w rozumieniu u.d.i.p.

---

<sup>3</sup> Art. 4 ust. 1 u.d.i.p.

<sup>4</sup> H. Knysiak-Molczyk, *Granice prawa do informacji w postępowaniu administracyjnym i sądowno-administracyjnym*, Warszawa 2013.

<sup>5</sup> M. Banasik, *Ograniczenia prawa do informacji – zagadnienia wybrane na gruncie ustawy o dostępie do informacji publicznej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2012, nr 5, s. 16.

<sup>6</sup> Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. z 2018 r. poz. 2081).

<sup>7</sup> Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2019 r. poz. 900).

<sup>8</sup> Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe (Dz.U. z 2018 r. poz. 2187).

## OGRANICZENIA W DOSTĘPIE DO INFORMACJI PUBLICZNEJ

Kluczowy przepis dla omawiania ograniczeń w dostępie do informacji publicznej stanowi art. 5 u.d.i.p., ponieważ wskazuje granice jawności życia publicznego. Zgodnie z ust. 1 przywołanego przepisu „prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu w zakresie i na zasadach określonych w przepisach o ochronie informacji niejawnych oraz o ochronie innych tajemnic ustawowo chronionych”, ale też zgodnie z ust. 2 zd. 1 „podlega ograniczeniu ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy”. W związku z powyższym w grę wchodzi tu nie tylko przepisy ustawy o ochronie informacji niejawnych<sup>9</sup>, którą w tym miejscu wskazuje ustawodawca, ale również takie ustawowo chronione tajemnice, jak na przykład dane osobowe<sup>10</sup>, tajemnica adwokacka<sup>11</sup>, czy tajemnica bankowa i skarbową. Na podkreślenie zasługuje fakt, że objęcie określonej informacji tajemnicą nie powoduje automatycznie utraty przez nią statusu informacji publicznej. W gestii podmiotu zobowiązanego będzie w takiej sytuacji wydanie decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej w oparciu o art. 16 u.d.i.p. oraz wymogi k.p.a.<sup>12</sup> Należy jednak pamiętać, że odmowa nie może być czynnością automatyczną. Podmiot, który wydał decyzję, jest w obowiązku wyważenia – z zachowaniem konstytucyjnego mechanizmu proporcjonalności – z jednej strony prawa do informacji publicznej, a z drugiej obowiązku do zachowania ustawowo chronionej tajemnicy. Należy mieć również na względzie to, że fakt objęcia danej informacji tajemnicą nie zawsze będzie implikował obowiązek odmowy jej udostępnienia w trybie wnioskowym. Konkluzja taka wynika z tego, że może zaistnieć przesłanka, w której *in concreto* konieczność udostępnienia informacji przeważa nad powinnością zachowania informacji w tajemnicy<sup>13</sup>. W przypadku wydania decyzji odmownej wnioskodawcy przysługuje środek zaskarżenia w administracyjnym toku instancji (w zależności od rodzaju podmiotu zobowiązanego będzie to odwołanie lub wnioski ponowne rozpatrzenie sprawy) oraz skarga na decyzję do sądu administracyjnego. Należy również przytoczyć pogląd, zgodnie z którym kontrolując zaskarżoną w powyższy sposób decyzję, sąd administracyjny winien dysponować w aktach sprawy wnioskowaną i utajoną przez organ informacją publiczną, ponieważ tylko wtedy będzie w stanie kompleksowo ocenić, czy w badanym przypadku odmowa wnioskowanego dostępu była faktycznie uzasadniona<sup>14</sup>.

W literaturze przedmiotu wielokrotnie podejmowano już próby klasyfikacji ograniczeń dostępu do informacji publicznej. Artykuł 5 u.d.i.p. zawiera, według M. Bernaczyka, ograniczenia *sensu stricto*, natomiast pozostały wachlarz ograniczeń można potraktować jako ograniczenia *sensu largo*.

<sup>9</sup> Ustawa z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 742).

<sup>10</sup> Ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych (Dz.U. z 2018 r. poz. 1000).

<sup>11</sup> Art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze (Dz.U. z 2018 r. poz. 1184).

<sup>12</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2018 r. poz. 2096), dalej: k.p.a.

<sup>13</sup> Por. wyrok WSA W Warszawie z dnia 4 września 2013 r., II SA/Wa 876/13, Legalis nr 773287.

<sup>14</sup> *Ibidem*.

Praktyczna strona stosowania regulacji w zakresie dostępu do informacji publicznej daje podstawę do stwierdzenia, że możemy mówić o innym wymiarze odnośnych ograniczeń, mianowicie o ograniczeniach o podłożu prawnym i o podłożu faktycznym. Kwalifikację w tym zakresie stanowić będzie przyczyna nieuzyskania przez zainteresowany podmiot wnioskowanej informacji publicznej. Oczywiście jest, że w sytuacji gdy brak dostępu wynika bezpośrednio z przepisu prawa, będziemy mieć do czynienia z ograniczeniem prawnym. Jeśli jednak powodem nieotrzymania informacji będzie określony stan faktyczny, wówczas stykamy się z ograniczeniem faktycznym. Z sytuacją taką mamy do czynienia nawet wówczas, gdy do ograniczenia tego odnosi się jednoznaczny przepis ustawy, stanowiący przecież opis danej sytuacji, a nie ją implikujący.

Z pewnością całą grupę ograniczeń wynikających bezpośrednio z art. 5 u.d.i.p. należy przyporządkować do ograniczeń o charakterze prawnym.

Warto zwrócić uwagę, że od strony faktycznej wnioskodawca mógłby taką informację uzyskać, przyczyna odmowy leży jednak u podstaw prawnych, stanowiących rozmaite ustawowo chronione tajemnice. W tej grupie znajdują się również ograniczenia wynikające z art. 1 ustawy, szczególnie w odniesieniu do potencjalnego konfliktu w zakresie publicznego charakteru wnioskowanych informacji, ze szczególnym uwzględnieniem przedmiotu „dokumentu wewnętrznego”. Także i w tym wypadku przyczyna ograniczenia leży w zakresie wykładni definicji ustawowej „informacji publicznej”, natomiast z punktu widzenia strony faktycznej, informacja ma podstawy do jej wydania. Do tego samego poglądu sięgamy, gdy analizujemy ograniczenia dostępu do informacji przetworzonej, przywołane w art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p.

Kwalifikację ograniczeń w dostępie do informacji publicznej z uwagi na jej prawny lub formalny charakter można określić w sposób następujący:

- Ograniczenia o charakterze prawnym ze względu na tajemnicę chronioną ustawowo

Jak wcześniej wspomniano, art. 5 u.d.i.p. zawiera całą bazę różnego rodzaju tajemnic chronionych ustawowo, począwszy od tajemnicy zawodowej (bankowej, adwokackiej, lekarskiej czy dziennikarskiej), tajemnicę przedsiębiorcy, tajemnicę kontroli państwowej, tajemnicę spowiedzi, tajemnicę narady sędziowskiej i wiele innych. Należy wskazać, że omawiany art. 5, będący przecież wyjątkiem od zasady jawności, jest tak bardzo rozbudowany, iż może stanowić raczej regułę.

- Ograniczenia o charakterze prawnym ze względu na niewłaściwe zakwalifikowanie informacji

Artykuł 5 jest podstawowym, lecz nie jedynym przepisem u.d.i.p. stanowiącym ograniczenie w dostępie do informacji publicznej. Nieuzyskanie pożądanego informacji może mieć miejsce w związku z art. 1 ust. 1 u.d.i.p., zawierającym definicję „informacji publicznej”, szeroko krytykowaną w doktrynie za błąd *ignotum per ignotum*. Należy w tym miejscu podkreślić, że zdecydowana większość sporów toczących się na gruncie omawianej regulacji przed sądami administracyjnymi nie dotyczy zabezpieczenia tajemnic chronionych ustawowo, ale tego, czy wskazana informacja w ogóle stanowi przedmiot informacji publicznej. Artykuł 6 u.d.i.p. zawiera przykładowy katalog, nie rozwiązuje to jednak problemu i pozostawia to zagadnienie

do rozstrzygnięcia odnośnym sądom. Należy wskazać, że praktyka pokazuje, iż w sporze o niepubliczny czy też publiczny charakter wnioskowany danych najczęściej rację mają skarżący. Biorąc to pod uwagę, można zatem mówić o pewnym stopniu ograniczenia w dostępie do informacji publicznej, co bezpośrednio wynika z niewłaściwego zakwalifikowania jej przez organ administracji. W świetle stosowania art. 1 ust. 1 u.d.i.p. uzyskano wiele orzeczeń wykazujących, co stanowi, a co nie stanowi informacji publicznej. W związku ze stosowaniem przytoczonego przepisu pojawiło się pojęcie dokumentu wewnętrznego, co zostało odebrane przez część doktryny jako pozaustawowe ograniczenie konstytucyjnego prawa do informacji. Stanowi to przykład skłaniania się części judykatury ku tajności.

- Ograniczenia o charakterze prawnym związane z dostępem do informacji przetworzonej

Kolejne ograniczenie, które wymaga omówienia, wynika z art. 3 ust. 1 pkt 1 i dotyczy dostępu do „informacji przetworzonej”. W tym miejscu należy wskazać, że ustawodawca nie przedstawia nigdzie definicji legalnej przytoczonego pojęcia. Definicja taka musiałaby zostać wytworzona przez sądy administracyjne za pomocą stosownej ustawy. Jako przykład należy podać sytuację, gdy wnioskodawca żąda informacji nowej, niedostępnej w chwili złożenia wniosku, wymagającej przygotowania z udziałem nakładu intelektualnego, sporządzenia właściwych zestawień, tabel czy podsumowań. Informacja taka może podlegać udostępnieniu tylko wtedy, gdy jest to szczególnie istotne dla ogólnego interesu publicznego. Kolejnym pojęciem jest niedookreślona forma interesu publicznego. Należy przyjąć, że za sprawę istotną z punktu widzenia interesu społecznego uznaje się taką, która może mieć zasadniczy wpływ na funkcjonowanie podmiotów władzy publicznej. Biorąc powyższe pod uwagę, można przyjąć, że decyzja o odmowie udostępnienia informacji publicznej przetworzonej ma charakter uznaniowy, bowiem organ w sytuacji braku przesłanki szczególnie istotnego interesu publicznego nie ma możliwości udostępnienia wnioskodawcy żądanych informacji. *De lege lata*, bowiem żaden przepis, a w szczególności art. 3 u.d.i.p., nie nakłada na podmiot zobowiązany konieczności wydania decyzji odmownej w razie niespełnienia przesłanek warunkujących uzyskanie informacji przetworzonej. Należy jednak podkreślić, że informacja przetworzona cały czas pozostaje informacją publiczną, do której uzyskania uprawniony jest każdy obywatel. Jednak art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. daje organom możliwość uchylenia się przed obowiązkiem informacyjnym, z uwagi na fakt że realizacja tego obowiązku mogłaby pociągnąć za sobą bardzo duży nakład pracy, powodując utrudnienie w normalnym funkcjonowaniu organu. Obowiązek działania na podstawie i w granicach przywołanej ustawy dotyczy organów działających w ramach władzy publicznej<sup>15</sup>. Tym samym, podmiotem zobowiązanym do udostępnienia informacji publicznej może być np. spółka prawa handlowego, pozostająca jednostką prywatną, a wykonująca jedynie zadania publiczne lub dysponująca publicznym majątkiem<sup>16</sup>. Można bezsprzecznie stwierdzić, że decyzja o odmowie udostępnienia informacji publicznej ma charakter uznaniowy.

<sup>15</sup> Art. 7 Konstytucji RP.

<sup>16</sup> Por. art. 4 ust. 1 pkt. 5 u.d.i.p.

Podsumowując, należy wywieść, że wprowadzone przez ustawodawcę kryteria dostępu *de facto* nie dają możliwości uzyskania przetworzonej informacji publicznej, a udowodnienie niezwykle istotnego interesu publicznego przy uzyskaniu żądanej informacji publicznej może stać się bardzo trudne, a w praktyce jest ono wręcz niemożliwe. Warto podkreślić również, że kryteria dostępu do informacji ustalone w art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. w istotnym zakresie dostęp ten ograniczają.

Należy jednak zauważyć, że czymś innym jest tworzenie informacji publicznej w rozumieniu rygorów omawianej normy, a czymś zupełnie innym jej przekształcenie w formę określoną we wniosku. Jak wskazuje praktyka, granica ta często bywa płynna, co skutkuje sporami w sądach administracyjnych. W świetle powyższego judykatura uznała, że suma znacznej liczby informacji „prostych” stanowi informację przetworzoną, z uwagi na fakt, iż wnioskowany zbiór danych nie istniał w dniu złożenia wniosku<sup>17</sup>.

Odmienne jednak należy ocenić pozostałe ograniczenia. Jak już wcześniej podniesiono, art. 4 ust. 3 ustawy mówi o ograniczeniu ewidentnie faktycznym. Trzeba zwrócić uwagę na konstatację, że organ niebędący w posiadaniu wnioskowanej informacji nie może jej udzielić. Przytoczona regulacja nie limituje dostępu do informacji, a raczej opisuje specyficzną, teoretyczną sytuację, która może w przyszłości wystąpić. Powodem nieuzyskania wnioskowanych danych jest tu zatem ich brak w bazach dokumentacyjnych organu, a nie zakaz ustawowy.

- Ograniczenia o charakterze faktycznym ze względu na brak dostępnych informacji

Rzeczywisty brak danej informacji w zasobach organu może stanowić swoiste ograniczenie o charakterze faktycznym. Podmioty zobowiązane do udostępnienia takich informacji publicznych, zgodnie z art. 4 ust. 3 u.d.i.p., to podmioty będące w posiadaniu tych właśnie informacji. Pojmując tę kwestię *a contrario*, należy przyjąć, że podmiot niedysponujący informacją publiczną nie jest zobowiązany do jej udostępnienia. Przyjmując taką sytuację, adresat wniosku powinien poinformować wnioskodawcę, że nie posiada żadnych informacji. Przekazana odpowiedź wskazująca na brak w zasobach organu wnioskowanej informacji również stanowi informację publiczną. Nie może mieć miejsca sytuacja, w której podmiot zobowiązany po otrzymaniu wniosku nie reaguje w żaden sposób, ponieważ nie dysponuje wnioskowanymi danymi. Kwestią sporną pozostaje to, czy organ, posiadając wiedzę, że żądana informacja publiczna przechowywana jest w zasobach innego podmiotu, może przekazać taki wniosek do rozpatrzenia zgodnie z jego właściwością. Bezsporne jest, że żaden przepis u.d.i.p. nie nakłada na organ takiego obowiązku. Przeciwnie – przedstawiciele doktryny przestrzegają przed przekazywaniem tego typu wniosków właściwym podmiotom.

Istotny problem w tym aspekcie stanowi brak możliwości weryfikacji, czy dany organ posiada, czy też nie, wnioskowaną informację publiczną<sup>18</sup>. Sądy admi-

---

<sup>17</sup> Por. np. wyroki NSA z dnia 5 marca 2015 r., I OSK 863/14 i z dnia 4 sierpnia 2015 r., I OSK 1645/14, Legalis.

<sup>18</sup> M. Bednarczyk, A. Presz, *Karnoprawna ochrona prawa do informacji publicznej. Uwagi wstępne (część 1)*, „Prokuratura i Prawo” 2011, nr 4, s. 153.

nistracyjne rozpatrujące skargi na bezczynność organów nie mają żadnego prawnego instrumentu, by sprawdzić, czy podmiot wykazuje brak w swoich zasobach żądanych informacji<sup>19</sup>. W innych judykatach możemy co prawda znaleźć tezy stanowiące o analizie oświadczenia organu złożonego w trybie art. 4 ust. 3 u.d.i.p. w świetle administracyjno-prawnej zasady przekonywania, jak również o ocenie możliwości rzeczywistego posiadania wnioskowanych informacji poprzez wzgląd na udział kompetencji danego organu<sup>20</sup>. Należy zauważyć, że jedyną pewną metodą zweryfikowania oświadczenia organu w zakresie tego, czy posiada wnioskowane informacje, byłoby przeszukanie siedziby organu, co jednak może być dokonane jedynie przez uprawnione do tego organy państwa w toku postępowania karnego prowadzonego w tym wypadku o czyn z art. 23 u.d.i.p.

- Ograniczenia o charakterze faktycznym ze względu na brak dostępu do Biuletynu Informacji Publicznej

Zgodnie z art. 10 ust. 1 u.d.i.p. udostępnieniu podlega informacja publiczna tylko w sytuacji, gdy nie została ona uprzednio upubliczniona w Biuletynie Informacji Publicznej. W przypadku odpowiedzi na taki wniosek organ może poprzestać na wskazaniu wnioskodawcy ścieżki dostępu lub odnośnika do miejsca BIP, gdzie znajdzie interesujące go dane. Należy zauważyć, że mimo dość powszechnego dostępu do Internetu przytoczony przepis może również stanowić ograniczenie w dostępie do informacji publicznej na przykład dla osób starszych, czy też osób osadzonych w zakładach karnych. Osoby takie nie będą miały możliwości skorzystania z internetowych stron BIP, i jedynie od dobrej woli organu zależy, czy zechce on udostępnić wnioskowaną informację. Trzeba bowiem wskazać, że podmiot zobowiązany informacyjnie może przychylić się do wniosku również wówczas, gdy dana informacja uprzednio została już opublikowana w BIP.

Podobnie jak w przypadku ograniczenia faktycznego ze względu na brak informacji w zasobach organu, w sytuacji wystąpienia braku dostępu do informacji publikowanych w BIP powodem blokującym dostęp będzie tu niewątpliwie brak dostępu do źródeł internetowych, mający miejsce po stronie wnioskodawcy, nie zaś określona norma prawna.

Jednakże gdy podmiot zobowiązany nie udzieli żądanej informacji z uwagi na fakt jej wcześniejszej publikacji w BIP, nie można mu postawić zarzutu bezczynności. Biorąc pod uwagę powyższe, w pewnych określonych sytuacjach może to skutkować ograniczeniem praw do informacji.

- Ograniczenie faktyczne ze względu na brak środków technicznych

Kolejnym ograniczeniem przewidzianym w art. 14 ust. 1 i 2 u.d.i.p. jest fakt, że organ nie dysponuje środkami technicznymi do realizacji złożonego wniosku o udostępnienie informacji publicznej. Organ wyznacza wówczas wnioskodawcy 14-dniowy termin, w którym wnioskodawca powinien zmienić treść wniosku na

<sup>19</sup> Por. wyroki WSA we Wrocławiu z dnia 13 października 2005 r., IV SAB/Wr 41/05 i w Warszawie z dnia 6 lipca 2006 r., II SAB/Wa 48/06, Legalis.

<sup>20</sup> Wyroki NSA: z dnia 24 listopada 2009 r., I OSK 851/09; z dnia 23 czerwca 2014 r., I OSK 2806/13; z dnia 4 lipca 2014 r., I OSK 2822/13; z dnia 17 grudnia 2014 r., I OSK 1541/14, Legalis.

taką, która umożliwi jego realizację. W przypadku bezskutecznego upływu terminu postępowanie umarza się.

- Ograniczenie faktyczne ze względu na płatny dostęp

Należy również zauważyć, że art. 7 ust. 2 u.d.i.p. wprowadza zasadę bezpłatnego dostępu do informacji. Jednak art.15 ust 1 przytoczonej ustawy stanowi wyjątek od tej zasady, pozwalając organowi pobrać od wnioskodawcy opłatę w wysokości kosztów związanych z realizacją złożonego wniosku. Co ciekawe, zaniechanie przez wnioskodawcę wniesienia ustalonej przez podmiot zobowiązany opłaty nie daje temu podmiotowi prawa do odmowy udostępnienia wnioskowanej informacji publicznej oraz do umorzenia postępowania<sup>21</sup>. Nie można w tym miejscu wykluczyć, że opłata taka stanowić będzie barierę, która zadecyduje o odstąpieniu od uzyskania informacji publicznej. Stanie się w tym wypadku realnym ograniczeniem dostępu do interesujących wnioskodawcę danych objętych reżimem u.d.i.p. Należy zaznaczyć, że czym innym jest pogląd doktryny i orzecznictwa na omawianą kwestię, a czym innym praktyka działania organów. Biorąc to pod uwagę, może wystąpić sytuacja, w której organ nie otrzymawszy żądanej opłaty, odmówi udostępnienia informacji publicznej, czy też po prostu umorzy postępowanie, a skutek materialno-prawny będzie tożsamy, czyli brak wnioskowanej informacji.

Należy również wskazać, że art. 14 przywołanej ustawy stanowi o umorzeniu postępowania w warunkach, gdy organ z przyczyn technicznych nie będzie mógł podołać żądaniom wnioskodawcy. Jednak przyczyną takiego umorzenia będzie jednoznaczna sytuacja faktyczna leżąca po stronie podmiotu zobowiązanego, a nie zakaz prawny. W ten sam sposób należałoby ocenić ograniczenie wynikające z możliwości poboru opłaty z tytułu udostępnienia informacji. Trzeba podkreślić, że przepis art. 15 ust. 1 i 2 u.d.i.p. bezpośrednio nie ogranicza dostępu do informacji. Przyczyną ograniczającą go w sposób bezpośredni może być brak środków na opłacenie kosztów przez organ lub bezpośrednia niechęć ich pokrycia.

## ŚRODKI ZASKARŻENIA

W sytuacji zaistnienia odmowy udostępnienia informacji przy jednoczesnym przywołaniu art. 5 ust. 1 i 2 odnoszącego się do tajemnicy chronionej ustawowo, jak również ze względu na brak przesłanek, które powinien wykazać wnioskodawca, aby – zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 1 – taką przetworzoną informację uzyskać, wnioskodawcy przysługuje odwołanie w administracyjnym toku instancji, a następnie skarga na ostateczną decyzję wniesiona w trybie p.p.s.a.<sup>22</sup>

Bezsprzecznie większość sporów o dostęp do informacji publicznej stanowią postępowania o bezczynność organu. Na takiej zasadzie można skarżyć nie tylko brak odpowiedzi organu, ale również subiektywną ocenę zobowiązanego, zgodnie z którą wnioskowana informacja nie jest informacją publiczną bądź stanowi

<sup>21</sup> D. Fleszer, *Opłata za udostępnienie informacji publicznej*, „Glosa” 2011, nr 4, s. 18.

<sup>22</sup> Ustawa z dnia 30 sierpnia 202 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 1302), dalej: p.p.s.a.

w ocenie organu „dokument wewnętrzny”. Z całą pewnością w zaistniałej sytuacji prawomocne orzeczenie sądu administracyjnego rozstrzygnie zaistniałe wątpliwości, ostatecznie ustalając niepubliczny bądź publiczny charakter wnioskowanych informacji. Jednocześnie sama skarga na bezczynność organu może być metodą na zwalczanie faktycznego ograniczenia wynikającego z art. 4 ust 3 ustawy, czyli braku informacji w zasobach organu. Istotną trudność może tu stanowić wykazanie, czy dany organ dysponuje wskazanymi we wniosku danymi. Jest to tak dalece utrudnione, że można zaryzykować stwierdzenie, iż skargi wywodzone na tym tle mogą być w praktyce oddalane.

Sporną kwestią pozostaje możliwość zaskarżenia zawiadomienia o opłacie za dostęp do uzyskiwanych informacji, przekazany wnioskodawcy w trybie art. 15 ust. 2 u.d.i.p. Dominuje jednak pogląd, że istnieje możliwość zaskarżenia tego aktu na drodze sądowoadministracyjnej, w związku z przyporządkowaniem go jako innego aktu z zakresu administracji publicznej w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Należy jednak zaznaczyć, że żaden z dostępnych środków prawnych nie będzie należny wnioskodawcy niemającemu dostępu do informacji publikowanych w BIP, w związku z brakiem dostępu do Internetu. Biorąc to pod uwagę, nie można bowiem zarzucić *de lege lata* podmiotowi zobowiązanemu do udostępnienia informacji braku wystarczających działań czy wręcz bezczynności, w sytuacji gdy nie ma on obowiązku udostępniania wnioskowanych informacji, udostępnionych już przecież w Biuletynie. Kolejne ich udostępnienie stanowić może jedynie dobrą wolę podmiotu zobowiązanego do udostępnienia informacji publicznych.

## PODSUMOWANIE

Jak wskazano na wstępie niniejszego opracowania, prawo do informacji publicznej jest publicznym prawem podmiotowym, którego źródeł należy poszukiwać w Konstytucji RP. Banałem będzie stwierdzenie, że odnośne prawo nie jest prawem absolutnym, ponieważ doznaje różnego rodzaju ograniczeń.

W niniejszym opracowaniu przedstawiono ograniczenia wynikające z nadrzędnych regulacji prawnych w tym zakresie, zgodnie z u.d.i.p. Podjęto również próbę zaklasyfikowania i zdefiniowania, czym są owe ograniczenia w dostępie do informacji publicznej.

Wydaje się zatem, że kluczowe ograniczenie w dostępie do informacji publicznej stanowią ograniczenia o charakterze faktycznym, a nie prawnym, z uwagi na mentalność osób zobowiązanych informacyjnie, traktujących składane wnioski jako uciążliwość, a obowiązek informacyjny jako niebezpieczne zaniechanie tajności spraw urzędowych. Każda ze spraw może być bowiem poddana subiektywnej, a nie bezstronnej ocenie urzędnika państwowego. Dobra wola wykazana przez urzędnika w tym wypadku wydaje się być niezwykle istotnym elementem procesu pozyskiwania i udostępniania przedmiotowej informacji publicznej.

## BIBLIOGRAFIA

- Banasik M., *Ograniczenie prawa do informacji – zagadnienia wybrane na gruncie ustawy o dostępie do informacji publicznej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2012, nr 5.
- Bernaczyk M., Presz A., *Karnoprawna ochrona prawa do informacji publicznej. Uwagi wstępne (część 1)*, „Prokuratura i Prawo” 2011, nr 4.
- Fleszer D., *Oplata za udostępnienie informacji publicznej*, „Glosa” 2011, nr 4.
- Knysiak-Molczyk H., *Glosa do wyroku NSA z dnia 8 lutego 2011 r. (sygn. akt: I OSK 1938/10)*, ZNSA 2012, nr 3(42).

## PRAWNE I FORMALNE UTRUDNIENIA W DOSTĘPIE DO INFORMACJI PUBLICZNEJ W ŚWIETLE POLSKIEJ LEGISLACJI

## Streszczenie

W opracowaniu zaprezentowano skalę ograniczeń w dostępie do informacji publicznej ujawnioną w ustawie o dostępie do informacji publicznej.

We wstępie przywołano definicję ograniczenia, zgodnie z którą w dalszej części opracowania dokonano klasyfikacji ograniczeń, grupując je na ograniczenia formalne i prawne, w oparciu o przyczyny braku dostępu informacji w kontekście różnych sytuacji. Przywołano ponadto poglądy doktryny dające możliwość rozróżnienia ograniczeń w ujęciu *sensu stricto* oraz *sensu largo*. Przytoczono również wykładnię środków prawnych przysługujących wnioskodawcy w sytuacji wystąpienia konkretnych ograniczeń dostępu do informacji publicznej.

Głównym problemem badawczym jest weryfikacja poglądu – hipotezy zakładającej, że decyzja o odmowie udostępnienia informacji publicznej przetworzonej ma charakter uznaniowy.

Słowa kluczowe: ustawa o dostępie do informacji publicznej, prawo do informacji publicznej, ograniczenia w dostępie do informacji publicznej, rodzaje ograniczeń, ochrona informacji niejawnych

## ACTUAL AND LEGAL LIMITATIONS OF THE RIGHT TO PUBLIC INFORMATION AGAINST THE BACKGROUND OF NATIVE LEGISLATION

## Abstract

In this article the author presents the range of limitations of the right to public information, which are included in the law on access to public information. At the beginning the author formulates a definition of limitation. At the end of this article, the author try to make a classification of limitations on actual limitations and legal limitations, depending on the reason of limitation in a specific situation. The author also evokes views of doctrine too, where we find the split into limitations *sensu stricto* and *sensu largo*. The last think is the analysis of legal means, which are entitled to applicants for a given limitation.

Keywords: law on access to public information, right to public information, limitations of the right, classification of limitations, protection of classified information