

Roczniki Administracji i Prawa nr XIX(2), s. 193-208

Oryginalny artykuł naukowy
Original article

Data wpływu/Received: **4.07.2019**

Data recenzji/Accepted: **16.11.2019**

Data publikacji/Published: **30.12.2019**

Źródła finansowania publikacji: środki własne Autora

DOI: 10.5604/01.3001.0014.0436

Authors' Contribution:

(A) Study Design (projekt badania)

(B) Data Collection (zbieranie danych)

(C) Statistical Analysis (analiza statystyczna)

(D) Data Interpretation (interpretacja danych)

(E) Manuscript Preparation (redagowanie opracowania)

(F) **Literature Search (badania literaturowe)**

Aleksander Kwaśniak*

Nr ORCID: 0000-0002-9275-279X

FAKTYCZNE I PRAWNE OGRANICZENIA W DOSTĘPIE DO INFORMACJI PUBLICZNEJ NA TLE RODZIMEGO USTAWODAWSTWA

WSTĘP

Prawo do informacji publicznej jest publicznym prawem podmiotowym¹, którego źródła należy poszukiwać w Konstytucji RP². Zgodnie z art. 61 ust. 1 ustawy zasadniczej „obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności orga-

* Wyższa Szkoła Humanitas.

¹ J. Taczowska-Olszewska, *Dostęp do informacji publicznej w polskim systemie prawnym*, Warszawa 2014, s. 97, 268; A. Ziółkowska, *Regulacja dostępu do informacji publicznej*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2008, rok VII/VIII, s. 198 i nast.

² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. nr 78, poz. 483).

nów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne”. Jakkolwiek przepis ten mówi wyraźnie o uprawnieniu obywatela (w domyśle: obywatela polskiego), to jednak ustawodawca zwykły rozszerzył to uprawnienie na każdego³. Nie jest już obecnie przez nikogo kwestionowane, że na równi z obywatelem polskim wniosek o dostęp do informacji może złożyć obcokrajowiec; mało tego, pojawiają się głosy za dopuszczalnością wnioskowania przez osoby nieposiadające zdolności do czynności prawnych⁴ czy też wnioskowania anonimowego⁵.

Już na wstępie widać zatem, że wolą ustawodawcy było stworzenie warunków do możliwie szerokiej transparentności życia publicznego poprzez wyposażenie społeczeństwa w instrumenty pozwalające zasięgać bieżących informacji o działalności podmiotów zobowiązanych. Celowo używam tu tak ogólnego sformułowania („podmiot zobowiązany”), gdyż ustawa nie zawęży kręgu zobowiązanych li tylko do organów władzy publicznej. Przeciwnie, do udostępnienia informacji publicznej są zobowiązane wszelkie jednostki (także prywatne), o ile dysponują publicznym majątkiem lub wykonują zadania publiczne⁶. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na alternatywne ujęcie przez prawodawcę tych dwóch przesłanek (połączonych spójnikiem „lub”).

Tak szerokie ujęcie prawa do informacji publicznej nie oznacza bynajmniej, że jest ono prawem nieograniczonym. Przeciwnie, już w art. 61 ust. 3 Konstytucji RP ustrojodawca ustanowił ograniczenie „wyłącznie 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”. W literaturze przedmiotu pojawiały się już mniej lub bardziej obszerne publikacje dotyczące zagadnienia ograniczeń w dostępie do informacji publicznej. Dotyczyły one jednak na ogół pewnego wycinka problemu, nie ujmując go całościowo. Na przykład w obszernej monografii z 2013 r. H. Knysiak-Molczyk odniosła się do granic prawa do informacji widzianych przez pryzmat postępowania administracyjnego i sędowo-administracyjnego⁷. Z kolei w opublikowanym rok wcześniej artykule M. Banasik skupił się na ograniczeniu wynikającym ściśle z art. 5 u.d.i.p.⁸

Ambicją autora jest skompilowanie w jednym artykule – na tyle, na ile pozwolą ograniczone ramy niniejszego opracowania – wszelkich mogących się pojawić w praktyce przypadków ograniczeń w dostępie do informacji publicznej. Aby do

³ Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 1330) – dalej: „u.d.i.p.”

⁴ Por. P. Sitniewski, *Dostęp do informacji publicznej. Pytania i odpowiedzi*, Warszawa 2014, s. 40 i nast.; odmiennie jednak I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 66.

⁵ P. Sitniewski, *Dostęp do...*, s. 14.

⁶ Por. art. 4 ust. 1 u.d.i.p. i zbudowane w oparciu o tę normę orzecznictwo sądowno-administracyjne.

⁷ H. Knysiak-Molczyk, *Granice prawa do informacji w postępowaniu administracyjnym i sędowo-administracyjnym*, Warszawa 2013.

⁸ M. Banasik, *Ograniczenie prawa do informacji – zagadnienia wybrane na gruncie ustawy o dostępie do informacji publicznej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2012, nr 5, s. 16.

tego przystąpić, trzeba jednakże zdefiniować, czym właściwie jest „ograniczenie w dostępie do informacji”. Otóż przez ograniczenie w dostępie rozumiem taką sytuację, w której osoba zainteresowana uzyskaniem informacji o sprawach publicznych, finalnie tej informacji nie otrzymuje. Innymi słowy, zainicjowane przez zainteresowanego postępowanie dostępowe wywiera skutek materialnoprawny w postaci braku pożądanej informacji publicznej w zasobach wnioskodawcy.

Finalnie postaram się zaproponować klasyfikację tych ograniczeń, ze względu na źródło nieuzyskania przez zainteresowanego wnioskowanych przez niego danych. Różne będą bowiem przyczyny takiego stanu rzeczy, co z kolei będzie implikowało różne środki ochrony prawnej (czy też w ogóle ich brak) przysługujące wnioskującemu.

Głównym aktem prawnym wziętym przeze mnie pod uwagę jest przywołana już wcześniej ustawa o dostępie do informacji publicznej. Jedynie hasłowo warto zaznaczyć, że w polskim systemie prawnym funkcjonuje szereg innych regulacji dotyczących zarówno dostępu do różnego rodzaju informacji (żeby wspomnieć chociażby ustawę o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko⁹), jak i tajemnic ustawowo chronionych (na przykład art. 104 ustawy Prawo bankowe¹⁰, art. 293 Ordynacji podatkowej¹¹). Reguła kolizyjna zawarta w art. 1 ust. 2 u.d.i.p. przewiduje zresztą pierwszeństwo innych ustaw określających odmienne zasady i tryb dostępu do informacji będących informacjami publicznymi w rozumieniu u.d.i.p.

OGRANICZENIA W DOSTĘPIE DO INFORMACJI PUBLICZNEJ

Postaram się możliwie jak najpełniej przedstawić wachlarz sytuacji, w których osoba wnioskująca o dostęp do informacji publicznej może tej informacji nie uzyskać. Uważam, że dla potrzeb niniejszego opracowania warto odejść od systematyki u.d.i.p. i rozpocząć omawianie ograniczeń w dostępie do informacji publicznej od art. 5 tej ustawy. Ten przepis bowiem jest kluczowy, jeśli chodzi o granice jawności życia publicznego, natomiast pozostałe normy, które zostaną omówione w dalszej kolejności; również mogą stanowić dla osoby zainteresowanej ograniczenie w dostępie do informacji, jednakże taka ich kwalifikacja – przynajmniej na pierwszy rzut oka – nie jest tak oczywista.

Wedle powołanego wyżej 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” (ust. 1), ale też „podlega ograniczeniu ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy” (ust. 2 zd. 1). W grę wejdą tu zatem nie tylko przepisy ustawy o ochronie

⁹ Tekst jedn. Dz.U. z 2018r., poz. 2081.

¹⁰ Tekst jedn. Dz.U. z 2018r., poz. 2187.

¹¹ Tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 900.

informacji niejawnych¹², do której ustawodawca jednoznacznie odsyła, ale też m.in. takie tajemnice ustawowo chronione jak dane osobowe¹³, tajemnica przedsiębiorcy¹⁴, tajemnica adwokacka¹⁵ czy powołane już na wstępie tajemnica bankowa i skarbowa. Od razu trzeba zaznaczyć, że fakt objęcia danej informacji tajemnicą nie powoduje utraty przez nią statusu informacji publicznej. Rzeczą podmiotu zobowiązanego będzie natomiast w takiej sytuacji wydanie decyzji o odmowie udostępnienia informacji, zgodnie z art. 16 u.d.i.p. oraz wymogami k.p.a.¹⁶, którą to ustawę organ będzie w tej sytuacji stosował. Odmowa nie może być czynnością automatyczną. Podmiot wydający decyzję zobowiązany jest wyważyć – z zachowaniem konstytucyjnego mechanizmu proporcjonalności – z jednej strony prawo do informacji publicznej, z drugiej zaś strony prawo (czy też obowiązki) zachowania tajemnicy ustawowo chronionej. Trzeba zauważyć, że nie zawsze fakt objęcia danej informacji tajemnicą będzie implikował konieczność odmowy jej udostępnienia w trybie wnioskowym. Może zaistnieć bowiem taka sytuacja, w której *in concreto* interes w udostępnieniu informacji przeważa nad koniecznością zachowania informacji w tajemnicy¹⁷. W razie wydania decyzji odmownej wnioskodawcy przysługuje środek zaskarżenia w administracyjnym toku instancji (zależnie od rodzaju podmiotu zobowiązanego będzie to odwołanie albo wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy), a następnie skarga na decyzję do sądu administracyjnego. Na uwagę zasługuje pogląd, wedle którego kontrolując zaskarżoną w ten sposób decyzję, sąd administracyjny powinien zasadniczo dysponować w aktach sprawy żadaną (i utajnioną przez organ) informacją publiczną, gdyż tylko wówczas będzie w stanie kompleksowo ocenić, czy w danym przypadku odmowa dostępu była rzeczywiście uzasadniona¹⁸.

Trudno nie zauważyć, że pod treścią art. 5 u.d.i.p. kryje się cały konglomerat różnego rodzaju tajemnic chronionych ustawowo. Prowadzą przez nie w swojej publikacji M. Taradejna i R. Taradejna¹⁹, wskazując kolejno na tajemnice zawodowe (bankową, statystyczną, adwokacką, lekarską, dziennikarską), tajemnicę przedsiębiorstwa (zwróćmy uwagę, że w u.d.i.p. posłużono się pojęciem „tajemnica przedsiębiorcy” – w doktrynie trwa dyskusja nad tożsamością tych dwóch zwrotów), tajemnicę kontroli państwowej, wynalazczą, postępowania antymonopolowego, spowiedzi i szereg innych. Do wymienionych można dodać jeszcze chociażby tajemnicę narady sędziowskiej. Emanację tych

¹² Tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 742.

¹³ Ustawa z dnia 10 maja 2018r. o ochronie danych osobowych (Dz.U. z 2018 r., poz. 1000).

¹⁴ Art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 1010).

¹⁵ Art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 26 maja 1982r. Prawo o adwokaturze (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 1184).

¹⁶ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 2096).

¹⁷ Por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 4 września 2013 r., sygn. akt: II SA/Wa 876/13, Legalis nr 773287.

¹⁸ Vide wyroki WSA w Opolu z 23 marca 2015 r., sygn. akt: II SA/Op 14/15 i NSA z dnia 5 kwietnia 2013 r., sygn. akt: I OSK 192/13, CBOSA.

¹⁹ M. Taradejna, R. Taradejna, *Dostęp do informacji publicznej a prawna ochrona informacji dotyczących działalności gospodarczej, społecznej i zawodowej oraz życia prywatnego*, Toruń 2003.

– jakże licznych – tajemnic na gruncie omawianej regulacji stanowi właśnie art. 5. Analizując publikację M. Taradejny i R. Taradejny, można chwilami odnieść wrażenie, że ów przepis, stanowiący wszak wyjątek od zasady jawności, jest na tyle pojemny i szeroki zarazem, że w gruncie rzeczy stanowi raczej regułę. Odmiernych przemysłów dostarcza jednak analiza orzeczeń WSA i NSA w sprawach z zakresu dostępu do informacji publicznej, wśród których – o czym będzie mowa za moment – judykaty dotyczące decyzji odmownych wydanych w oparciu o art. 5 ustawy stanowią zdecydowaną mniejszość.

Art. 5 jest podstawowym, ale nie jedynym przepisem u.d.i.p. mogącym stanowić ograniczenie w dostępie do informacji publicznej. Pierwsza możliwość nieuzyskania pożądanej informacji zawarta jest już w art. 1 ust. 1 u.d.i.p., zawierającym – niezbyt szczęśliwie sformułowaną – definicję „informacji publicznej”, powszechnie zresztą krytykowaną w doktrynie za błąd *ignotum per ignotum*²⁰. Tak się składa, że większość sporów toczących się przed sądami administracyjnymi na gruncie omawianej regulacji nie dotyczy ochrony tajemnic ustawowo chronionych, lecz tego, czy dana informacja w ogóle stanowi informację publiczną. Przykładowy katalog ujęty w art. 6 u.d.i.p. częściowo jedynie rozjaśnia problem, pozostawiając to zagadnienie do rozstrzygnięcia sądom. W tym miejscu może zrodzić się pytanie, czy jest sens omawiania w artykule poświęconym ograniczeniom w dostępie do informacji publicznej takich ograniczeń, które *de facto* dotyczą informacji niebędącej publiczną. Otóż praktyka pokazuje, że w sporze o publiczny/niepubliczny charakter wnioskowanych danych częstokroć rację ma jednak skarżący. Możemy zatem mówić o ograniczeniu w dostępie do informacji publicznej, wynikającym z błędnego zakwalifikowania jej przez organ administracji jako niemającej tego przymiotu. Na tle stosowania art. 1 ust. 1 u.d.i.p. wydano wiele orzeczeń wskazujących co jest, a co nie jest informacją publiczną. Orzecznictwo to zresztą nie jest jednolite i ewoluuje – nie zawsze w stronę jawności²¹. Na tle stosowania omawianego przepisu wykształciło się pojęcie tzw. „dokumentu wewnętrznego”²², co część doktryny skrytykowała właśnie jako pozaustawowe ograniczenie konstytucyjnego prawa do informacji²³. Owo pojęcie jest właśnie znakomitym

²⁰ M. Jaśkowska, *Dostęp do informacji publicznych w świetle orzecznictwa NSA*, Toruń 2002, s. 26; M. Chmaj, [w:] M. Bidziński, M. Chmaj, P. Szustakiewicz, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 5; A. Ziółkowska, *Regulacja dostępu do informacji publicznej*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2008, rok VII/VIII, s. 208; B. Opaliński, [w:] P. Szustakiewicz (red.), *Dostęp do informacji publicznej. Praktyczne wskazówki w świetle obowiązujących przepisów i orzecznictwa*, Warszawa 2014, s. 30; I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, *Ustawa o dostępie...*, s. 18.

²¹ Analizę pojęcia „informacja publiczna” z przywołaniem licznych orzeczeń prowadzi D. Fleszer w *Zakres przedmiotowy pojęcia „informacja publiczna” w świetle art. 1 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2010, nr 9, s. 52 i nast.

²² I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, *Ustawa o dostępie...*, s. 31 i nast.

²³ Obszerną polemikę z poglądem m.in. I. Kamińskiej prowadzi M. Bernaczyk w monografii „*Dokument wewnętrzny*” jako ograniczenie konstytucyjnego prawa do informacji. Rozstrzygnięcie kolizji w teorii i praktyce prawa, Warszawa 2017. Przeciwnikiem koncepcji „dokumentu wewnętrznego” jest również M. Jaśkowska w *Dostęp do informacji publicznej w orzecznictwie sądów administracyjnych (wybrane problemy)*, ZNSA 2014, nr 1(52), s. 12.

przykładem skłaniania się części judykatury w stronę tajności. Należy w tym miejscu przedstawić pogląd autora, który plasuje się zdecydowanie bliżej przeciwników koncepcji „dokumentu wewnętrznego”.

Idąc dalej, zgodnie z systematyką omawianej ustawy, kolejne ograniczenie, które należy omówić, wynika z art. 3 ust. 1 pkt 1 i dotyczy dostępu do tzw. informacji przetworzonej. Od razu trzeba wskazać, że ustawodawca nie przedstawia nigdzie definicji legalnej tego pojęcia. Tak jak w przypadku innych zwrotów użytych w omawianej ustawie (choćby samej „informacji publicznej”) definicję tę musiały wytworzyć sądy administracyjne w toku stosowania ustawy. W sytuacji, gdy wnioskodawca żąda informacji jakościowo nowej, niedostępnej „od ręki” w chwili złożenia wniosku, wymagającej nakładu intelektualnego, wykonania tabel, podsumowań, zestawień etc. – informacja taka podlega udostępnieniu jedynie wówczas, gdy jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego. Tu pojawia się kolejne pojęcie nieo określone, a przynajmniej nie zdefiniowane przez prawodawcę. Zdaniem D. Fleszer chodzi tu o kwalifikowaną formę interesu publicznego. Za sprawę szczególnie istotną dla interesu społecznego należy uznać taką, która w istotnym zakresie może wpływać na funkcjonowanie podmiotów władzy publicznej²⁴. Pogląd ten, w ocenie autora, zasługuje na aprobatę, znajduje zresztą potwierdzenie w licznych orzeczeniach sądowych dotyczących omawianego zagadnienia²⁵.

Nie zgadzam się natomiast ze stwierdzeniem A. Niżnik-Muchy, zaaprobowanym przez D. Fleszer; jakoby decyzja o odmowie udostępnienia informacji publicznej przetworzonej nie miała charakteru uznaniowego, gdyż organ w sytuacji braku przesłanki szczególnie istotnego interesu publicznego nie ma możliwości udostępnić wnioskodawcy żądanych informacji²⁶. *De lege lata* bowiem żaden przepis, w szczególności zaś art. 3 u.d.i.p., nie nakłada na podmiot zobowiązany obowiązku wydania decyzji odmownej w razie niespełnienia przesłanek warunkujących uzyskanie informacji przetworzonej. Trzeba pamiętać, że informacja przetworzona pozostaje cały czas informacją publiczną, której uzyskanie jest uprawnieniem każdego. Art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. stwarza organom możliwość uchylenia się przed obowiązkiem informacyjnym, którego realizacja mogłaby pociągać za sobą znaczny nakład pracy, utrudniający normalne funkcjonowanie organu. Z możliwości tej organ może jednak nie skorzystać, a skoro udostępni wnioskodawcy informację publiczną, czyniąc zadość jego konstytucyjnemu prawu, to trudno będzie sformułować zarzut działania bez podstawy prawnej czy też poza granicami prawa. Trzeba także pamiętać, że obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa dotyczy jedynie organów

²⁴ D. Fleszer, *Zasady dostępu do informacji publicznej przetworzonej*, „Samorząd Terytorialny” 2011, nr 1-2, s. 96.

²⁵ Por. na przykład wyroki NSA z dnia 18 kwietnia 2018 r., sygn. akt: I OSK 2436/17 i z 23 listopada 2018 r., sygn. akt: I OSK 2951/16, *Legalis*.

²⁶ D. Fleszer, *Zasady dostępu...*, s. 100; A. Niżnik-Mucha, *Problematyka zakresu przedmiotowego konstytucyjnego prawa do informacji publicznej*, „*Casus*” 2008, nr 2, s. 19.

władzy publicznej²⁷, zaś podmiotem zobowiązanym do udostępnienia informacji publicznej może być równie dobrze spółka prawa handlowego, o całkowicie prywatnym akcjonariacie, a zaledwie wykonująca zadania publiczne lub dysponująca publicznym majątkiem²⁸. Opowiadam się zatem za poglądem, że decyzja o odmowie udostępnienia informacji publicznej ma charakter uznaniowy.

Można zatem zaryzykować twierdzenie, że wprowadzone przez ustawodawcę kryteria dostępu *de facto* uniemożliwiają uzyskanie informacji publicznej przetworzonej. Udowodnienie szczególnie istotnego interesu publicznego w uzyskaniu żądanej informacji jawi się jako niezwykle trudne, a na ogół wręcz niemożliwe. Tu ponownie muszę wejść w polemikę z D. Fleszer, gdy twierdzi, że obowiązek wykazania tych przesłanek nie może być traktowany w kategoriach ograniczenia prawa do informacji²⁹. Zresztą cytowana Autorka, argumentując tę tezę, zdaje się twierdzić raczej, iż jest to ograniczenie, tyle że słuszne, gdyż zapewniające prawidłowy tok funkcjonowania organów administracji publicznej. Z tym poglądem akurat w zupełności się zgadzam, jednak niepodobna nie zauważyć, że kryteria dostępu do informacji ustalone w art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. w znacznym zakresie ów dostęp ograniczają.

Czym innym jest jednak przetworzenie informacji publicznej w rozumieniu omawianej normy, a czym innym jej przekształcenie w formę określoną we wniosku, czy też zagregowanie. Również anonimizacja nie stanowi przetworzenia informacji w rozumieniu omawianej normy³⁰. W praktyce często granica ta bywa płynna, co także skutkuje sporami przed sądami administracyjnymi. Również i to zagadnienie zostało rozwinięte przez judykaturę w interesującym kierunku, a mianowicie uznano, że suma znacznej ilości informacji „prostych” stanowi informację przetworzoną, gdyż wnioskowany zbiór danych nie istniał na dzień złożenia wniosku³¹. Można tym orzeczeniom zarzucić rozszerzającą wykładnię przepisu mającego charakter wyjątku od zasady powszechnego dostępu do informacji (*exceptiones non sunt extentendae*), jednak akurat ten kierunek egzegezy art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. należy w ocenie autora uznać za słuszną odpowiedź orzecznictwa na zasypywanie niektórych podmiotów zobowiązanych wnioskami o charakterze pieniactwym, składanymi w ogromnych ilościach i mającymi za cel nie tyle uzyskanie informacji publicznej, ile uprzykrzenie życia urzędnikom i utrudnienie funkcjonowania organowi administracji³².

Swego rodzaju ograniczeniem, aczkolwiek raczej o charakterze faktycznym aniżeli prawnym może być rzeczywisty brak danej informacji w zasobach organu. Zgodnie

²⁷ Art. 7 Konstytucji RP.

²⁸ Por. art. 4 ust. 1 pkt 5 u.d.i.p.

²⁹ D. Fleszer, *Zasady dostępu...*, s. 102.

³⁰ Tak m.in. H. Knysiak-Molczyk, *Glosa do wyroku NSA z dnia 8 lutego 2011 r. (sygn. akt: I OSK 1938/10)*, ZNSA 2012, nr 3(42), s. 163.

³¹ Por. na przykład wyroki NSA z 5 marca 2015 r., sygn. akt: I OSK 863/14 i z 4 sierpnia 2015 r., I OSK 1645/14, Legalis.

³² Por. M. Kowalski, *Nadużycie prawa do informacji publicznej*, ZNSA 2016, nr 2 (65), s. 54 i nast.

z art. 4 ust. 3 u.d.i.p. obowiązane do udostępnienia informacji publicznej są podmioty będące w posiadaniu takich informacji. Rozumując *a contrario*, należy uznać, że podmiot nieposiadający informacji publicznej nie jest zobowiązany do jej udostępnienia (co zresztą wynika z zasad logiki). W takiej sytuacji jednak adresat wniosku nie może pozostawić go bez rozpoznania, lecz powinien poinformować wnioskodawcę, że danych informacji nie posiada. Odpowiedź wskazująca na brak w zasobach organu wnioskowanej informacji także jest informacją publiczną (choć zapewne nie taką, jakiej wnioskodawca by oczekiwał). Nie do zaakceptowania jest sytuacja, w której podmiot zobowiązany po otrzymaniu wniosku nie reaguje na niego w żaden sposób uzewnętrzniony wnioskodawcy³³. Jest sprawą dyskusyjną, czy organ wiedząc, że żądana informacja publiczna znajduje się w zasobach innego podmiotu, może przekazać wniosek do rozpoznania wg właściwości. Faktem jest natomiast, że żaden przepis u.d.i.p. nie nakłada na organ takiego obowiązku, zaś przedstawiciele doktryny niekiedy wręcz przestrzegają przed przekazywaniem takich wniosków podmiotom właściwym³⁴.

Istotnym problemem, na który wskazują M. Bernaczyk i A. Presz, jest brak możliwości weryfikacji faktu posiadania, czy też nie posiadania, przez organ wnioskowanej informacji publicznej³⁵. Sądy administracyjne rozpoznające skargi na bezczynność organów nie mają żadnego instrumentu prawnego, by ocenić, na ile rzeczywiście podmiot powołujący się na brak w swoich zasobach informacji publicznej jest w tym zakresie prawdomówny. Wskazują na to przywołane przez wymienionych Autorów orzeczenia³⁶. W innych judykatach możemy wprawdzie znaleźć tezy, mówiące o analizie oświadczenia organu złożonego w trybie art. 4 ust. 3 u.d.i.p. przez pryzmat administracyjnoprawnej zasady przekonywania, jak też o ocenie możliwości faktycznego posiadania wnioskowanych informacji przez wzgląd na zakres kompetencji danego organu³⁷. Niemniej trzeba się zgodzić z przywołanymi wyżej Autorami, że zasadniczo jedyną względnie pewną metodą weryfikacji oświadczenia organu w tym zakresie byłoby przeszukanie siedziby organu, które wszakże może być dokonane jedynie przez uprawnione do tego organy państwa w toku postępowania karnego prowadzonego – jak należy przypuszczać – o czyn z art. 23 u.d.i.p. Tu znów trzeba odwołać się do wskazanego artykułu, gdzie Autorzy trafnie zwracają uwagę na znaczącą dysproporcję między ilością postępowań dotyczących nieudzielenia informacji, jakie toczą się przed sądami administracyjnymi, a liczbą postępowań karnych z art. 23 ustawy³⁸.

³³ Por. wyrok NSA z dnia 12 marca 2014 r., sygn. akt: I OSK 444/14, Legalis nr 788052.

³⁴ Zob. P. Sitniewski, *Dostęp do...*, s. 163-164.

³⁵ M. Bernaczyk, A. Presz, *Karnopravna ochrona prawa do informacji publicznej. Uwagi wstępne (część 1)*, „Prokuratura i Prawo” 2011, nr 4, s. 153.

³⁶ Por. wyroki WSA we Wrocławiu z 13 października 2005 r., sygn. akt: IV SAB/Wr 41/05 i WSA w Warszawie z dnia 6 lipca 2006 r., sygn. akt: II SAB/Wa 48/06, Legalis.

³⁷ Pogląd ten odnajdziemy w wyrokach NSA z dnia 24 listopada 2009 r., I OSK 851/09, z 23 czerwca 2014 r. sygn.: I OSK 2806/13, z 4 lipca 2014 r., I OSK 2822/13 i z 17 grudnia 2014 r., I OSK 1541/14, Legalis.

³⁸ *Ibidem*, s. 139.

Zgodnie z art. 10 ust. 1 u.d.i.p. udostępnieniu podlega informacja publiczna, która nie została uprzednio upubliczniona w Biuletynie Informacji Publicznej. W przypadku objęcia wnioskiem takiej informacji organ może poprzestać na wskazaniu wnioskodawcy odnośnika (czy też ścieżki dostępu) do miejsca w BIP, gdzie interesujące go dane odnajdzie. Pomimo dość powszechnej informatyzacji i dostępu do Internetu również i ten przepis może stanowić ograniczenie w dostępie do informacji publicznej np. dla osób obłożnie chorych, starszych, czy też osadzonych w zakładach karnych. Osoby takie bowiem nie będą mogły skorzystać z internetowych stron BIP, a jednocześnie jedynie od dobrej woli organu zależy, czy zechce udostępnić żadaną informację na wniosek. Trzeba bowiem wskazać, że podmiot zobowiązany informacyjnie może przychylić się do wniosku także wówczas, gdy daną informację uprzednio opublikował w BIP³⁹. Jednak gdy podmiot ów informacji nie udostępni, z racji jej wcześniejszego opublikowania w BIP, nie można będzie postawić mu zarzutu bezczynności. W pewnych sytuacjach faktycznych może to zatem doprowadzić do ograniczenia prawa do informacji.

Swego rodzaju ograniczenie, o charakterze technicznym, przewiduje art. 14 ust. 1 i 2 u.d.i.p. Zgodnie z tym przepisem w sytuacji, gdy organ nie dysponuje środkami technicznymi do realizacji wniosku o udostępnienie informacji publicznej zgodnie z jego treścią, wyznacza wnioskodawcy 14-dniowy termin do zmiany treści wniosku na taką, która pozwoli na jego realizację. W razie bezskutecznego upływu terminu postępowanie umarza się. Wspominam o tym niejako z kronikarskiego obowiązku, wydaje się bowiem, że w rzeczywistości przepis ten będzie mógł być źródłem ograniczenia prawa do informacji niesłychanie rzadko. Znakomita większość informacji publicznych jest udzielania w postaci kserokopii czy też skanu dokumentu, w zwykłej formie pisemnej albo w formie elektronicznej. Raczej każdy podmiot zobowiązany dysponuje w dzisiejszych czasach podstawowym sprzętem komputerowym, kopiarką, skanerem i łączem internetowym. Można spróbować sobie wyobrazić sytuację, w której wnioskodawca żąda nagrania informacji na płytę CD, a organ nie będzie dysponował urządzeniem do nagrywania takich płyt. Wtedy istotnie zaistnieje ograniczenie dostępu do informacji. Trzeba jednak przyznać, że wnikliwa analiza orzeczeń sądów administracyjnych, a także literatury nie dostarcza przykładów pozbawienia kogoś prawa do informacji tą drogą.

Kończąc omawianie szeroko pojmowanych ograniczeń w dostępie do informacji publicznej, nie sposób pominąć art. 15 ust. 1 ustawy. Jakkolwiek z art. 7 ust. 2 u.d.i.p. wynika zasada bezpłatnego dostępu do informacji, to jednak wspomniany wcześniej przepis stanowi od tej zasady wyjątek, pozwalający organowi pobrać od wnioskodawcy opłatę odpowiadającą dodatkowym kosztem związanym ze wskazanym we wniosku sposobem udostępnienia lub koniecznością przekształcenia informacji we wskazaną formę.

³⁹ Tak m.in. I. Kamińska i M. Rozbicka-Ostrowska, *Ustawa o dostępie...*, s. 256.

Trzeba w tym miejscu zgodzić się z D. Fleszer, że regulacja dotycząca możliwości pobrania opłaty za udostępnienie informacji publicznej daleka jest od doskonałości. W szczególności zaś zaniechanie przez wnioskodawcę wniesienia ustalonej przez podmiot zobowiązany opłaty; nie daje temu podmiotowi uprawnienia do odmowy udostępnienia wnioskowanej informacji ani też do umorzenia postępowania⁴⁰. Podobny pogląd jest raczej jednolicie reprezentowany w orzeczeniach sądów administracyjnych⁴¹.

Pomimo to niepodobna wykluczyć, że – zwłaszcza przy obszerniejszych wnioskach – opłata ta będzie stanowić barierę, która zadecyduje o ostatecznej rezygnacji z uzyskania informacji publicznej. Stanie się zatem realnym ograniczeniem dostępu do interesujących wnioskodawcę danych objętych reżimem u.d.i.p. Ponadto czym innym jest pogląd doktryny i orzecznictwa na omawianą kwestię, czym innym zaś praktyka działania organów. Może być zatem i tak, że organ, nie otrzymawszy naliczonej opłaty, odmówi udostępnienia informacji publicznej czy też umorzy postępowanie (skutek materialnoprawny będzie ten sam: brak wnioskowanej informacji w rękach uprawnionego).

KLASYFIKACJA OGRANICZEŃ

W literaturze przedmiotu podejmowano już próby klasyfikacji ograniczeń w dostępie do informacji publicznej. M. Bernaczyk wyróżnia ograniczenia *sensu stricto*, do których zalicza te wymienione w art. 5 u.d.i.p. Obszernie analizując zagadnienia wynikające z przywołanego przepisu, Autor nie zdradza jednak, co należałoby w jego ocenie zaliczyć do ograniczeń *sensu largo*⁴². Biorąc pod uwagę wachlarz możliwych ograniczeń przedstawiony w niniejszym artykule, jestem gotów zgodzić się z takim właśnie podziałem, z zastrzeżeniem, że do ograniczeń *sensu stricto* istotnie zaliczyłbym tylko te, które wynikają z art. 5 ustawy, pozostałe zaś potraktowałbym jako ograniczenia w szerokim tego słowa znaczeniu.

Można pokusić się o jeszcze inną klasyfikację ograniczeń. Wcześniejsze wywody uprawniają bowiem do stwierdzenia, że w praktyce stosowania regulacji w zakresie dostępu do informacji publicznej możemy mieć do czynienia z ograniczeniami dwójakiego rodzaju. Ograniczeniami o podłożu faktycznym i o podłożu prawnym. Wyznacznikiem będzie tu przyczyna nieuzyskania przez podmiot zainteresowany żądanej informacji publicznej. W sytuacji, gdy brak dostępu będzie wynikał wprost z przepisu

⁴⁰ D. Fleszer, *Opłata za udostępnienie informacji publicznej*, „Glosa” 2011, nr 4, s. 18 i nast. Warto przywołać jednak odmienny pogląd prezentowany przez P. Sitniewskiego, zdaniem którego w razie milczenia wnioskodawcy albo braku zgody na uiszczenie opłaty, wniosek należy pozostawić bez rozpoznania (Dostęp do..., s. 158). Pogląd ten należy uznać za odosobniony.

⁴¹ Por. powoływany przez Autorkę wyrok WSA w Krakowie z dnia 20 kwietnia 2006 r., sygn. akt: II SAB/Kr 10/06, linia ta jest też kontynuowana w znacznie nowszych orzeczeniach, na przykład w wyrokach WSA w Krakowie z dnia 11 marca 2016 r., sygn. akt: II SAB/Kr 12/16, WSA w Gliwicach z 3 października 2017 r., sygn. akt: IV SAB/Gl 201/17 i WSA w Warszawie z 23 czerwca 2016 r., sygn. akt: VIII SAB/Wa 9/16, Legalis.

⁴² M. Bernaczyk, *Prawo do informacji publicznej w Polsce i na świecie*, Warszawa 2014, s. 389 i nast.

prawa, będziemy mogli mówić o ograniczeniu prawnym. Jeśli przyczyną niezyskania informacji będzie pewien stan faktyczny, mamy do czynienia z ograniczeniem faktycznym nawet wówczas, gdy traktuje o nim pewien konkretny przepis ustawy (niebędący wszak przyczyną tego stanu rzeczy, a raczej go opisujący).

Analizując kolejno omówione w poprzedniej części artykułu ograniczenia w takiej kolejności, w jakiej zostały omówione, bez wątpienia całą grupę ograniczeń wynikających z art. 5 u.d.i.p. należy zakwalifikować do ograniczeń o charakterze prawnym. Od strony faktycznej bowiem strona mogłaby taką informację uzyskać, przeszkoda (przyczyna odmowy) leży raczej w przepisach prawa ustanawiających różnego rodzaju tajemnice ustawowo chronione. Do grupy tej zaliczyłbym także ograniczenia wynikające z art. 1 ustawy, w szczególności w sytuacji konfliktu co do publicznego charakteru wnioskowanych informacji, a zwłaszcza potraktowania jej jako „dokumentu wewnętrznego”. Również i tutaj przyczyna ograniczenia leży w interpretacji definicji ustawowej „informacji publicznej”, od strony faktycznej natomiast informacja jest jak najbardziej do uzyskania. Do tej samej konstatacji dochodzimy, analizując ograniczenie dostępu do informacji przetworzonej opisane w art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p.

Odmienne trzeba ocenić pozostałe omówione ograniczenia. Jak już wcześniej wskazano, art. 4 ust. 3 ustawy mówi o ograniczeniu czysto faktycznym. Otóż organ nie jest w posiadaniu wnioskowanej informacji, zatem nie może jej udzielić. Przywołany przepis nie limituje przecież dostępu do informacji, a raczej opisuje pewną sytuację faktyczną, która może wystąpić. Przyczyną nieotrzymania żądanych danych jest tu zatem ich brak w zasobach organu, a nie zakaz ustawy. Również w przypadku braku dostępu do informacji publikowanych w BIP przyczyną ograniczającą dostęp będzie tu faktyczny brak dostępu do Internetu występujący po stronie wnioskodawcy, nie zaś taka czy inna norma prawna. Z kolei art. 14 stanowi wprawdzie o umorzeniu postępowania w sytuacji, gdy organ nie będzie w stanie sprostać żądaniom wnioskodawcy z przyczyn technicznych, jednakże znowu przyczyną tego umorzenia będzie konkretna sytuacja faktyczna (tym razem zachodząca po stronie podmiotu zobowiązanego), nie zaś przepis (zakaz) prawny. Podobnie trzeba ocenić ograniczenie wynikające z możliwości pobrania opłaty za udostępnienie informacji. Przepis art. 15 ust. 1 i 2 u.d.i.p. wprost nie ogranicza dostępu do informacji, a przyczyną bezpośrednio go ograniczającą będzie bądź to brak środków na opłacenie dodatkowych kosztów poniesionych przez organ, bądź też niechęć ich pokrycia⁴³.

Można w tym miejscu pokusić się o jeszcze jedną próbę klasyfikacji ze względu na przysługujące wnioskodawcy środki ochrony prawnej (czy też ich brak). W przypadku

⁴³ W tym miejscu nie potrafię się powstrzymać przed przywołaniem przykładu pewnej mieszkanki Ustki, która wszczęła długotrwałą batalię sądownoadministracyjną (w dodatku czyniąc to na koszt podatników), o opłatę w kwocie 14 groszy – por. postanowienia NSA z 16 października 2015 r., sygn. akt: I OSK 1992/14 i z dnia 21 marca 2016 r., sygn. akt: I OPS 3/15; publ.: CBOSA. W tym konkretnym przypadku nie możemy mówić jednak o ograniczeniu w dostępie do informacji publicznej, gdyż zainteresowana wnioskowaną informację uzyskała, a jedynie postanowiła pokazać wójtowi Ustki, czyje będzie „na wierzchu”.

odmowy udostępnienia informacji z powołaniem się na tajemnicę ustawowo chronioną (art. 5 ust. 1 i 2) oraz ze względu na niewykazanie przez wnioskodawcę przesłanek niezbędnych do uzyskania informacji przetworzonej (art. 3 ust. 1 pkt 1) wnioskodawcy przysługuje odwołanie (względnie wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy) w administracyjnym toku instancji, a następnie skarga na decyzję ostateczną wniesiona w trybie p.p.s.a.⁴⁴ Podobnie wygląda sytuacja, gdy chodzi o odwołanie od decyzji umarzającej postępowanie w trybie art. 14 ust. 2 u.d.i.p., z tym tylko zastrzeżeniem, że trzeba dużej wyobraźni, by ujrzeć wygraną w takim procesie. Pomijając możliwe uchybienia formalne, które mogłyby wpłynąć na uchylenie zaskarżonej decyzji, od strony materialnoprawnej skarżący musiałby udowodnić, że organ posiadał możliwości techniczne zadośćuczynienia wnioskowi, lecz celowo ich nie przedsięwziął, by uchylić się od obowiązku informacyjnego. Wydaje się to w praktyce niemal niemożliwe.

Jak już wspominałem, największą część sporów o dostęp do informacji publicznej stanowią procesy o bezczynność organu. W takim właśnie trybie można skarżyć nie tylko klasyczne milczenie, ale też ocenę zobowiązanego, wedle której wnioskowana informacja nie stanowi informacji publicznej (czy też np. stanowi „dokument wewnętrzny”). Prawomocne orzeczenie sądu administracyjnego rozwieje w tym zakresie wszelkie wątpliwości i ostatecznie ustali publiczny albo niepubliczny charakter wnioskowanych informacji. Skarga na bezczynność organu będzie też środkiem walki z ograniczeniem faktycznym wynikającym z art. 4 ust. 3 ustawy (brak informacji w zasobach organu). Trzeba tu jednak wrócić do omówionych w niniejszym opracowaniu kwestii związanych z wykazaniem (czy też udowodnieniem) posiadania przez adresata wniosku konkretnych danych. Jest to utrudnione w stopniu granicznym z niemożliwością, dlatego też można zaryzykować tezę, że skargi wywodzone na tym tle na ogół będą oddalane.

Trzeba tutaj dodatkowo uczulić czytelników na nowelizację p.p.s.a., mocą której dodano w art. 53 nowy § 2b uzależniający dopuszczalność skargi na bezczynność organu od uprzedniego wniesienia ponaglenia. Dotychczasowe orzecznictwo, zgodnie z którym skargę na bezczynność organu w przedmiocie informacji publicznej można było wnieść bez uprzedniego kierowania jakichkolwiek środków zaskarżenia w administracyjnym toku instancji⁴⁵; należy zatem uznać za nieaktualne w obecnym stanie prawnym.

Dyskusyjna jest kwestia możliwości zaskarżenia zawiadomienia o opłacie za dostęp do informacji, wystosowanego do wnioskodawcy w trybie art. 15 ust. 2 u.d.i.p. Zdaje się tu jednak przeważać pogląd o możliwości zaskarżenia tego aktu na drodze sądowoad-

⁴⁴ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 1302).

⁴⁵ Por. na przykład wyroki WSA w Kielcach z dnia 29 października 2014 r., sygn. akt: II SAB/Ke 11/14, WSA w Olsztynie z 30 stycznia 2018 r., sygn. akt: II SAB/Ol 3/18 i NSA z dnia 24 maja 2006 r., sygn. akt: I OSK 601/05, Legalis.

ministracyjnej, z uwagi na potraktowanie go jako innego aktu z zakresu administracji publicznej w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.⁴⁶ Natomiast żaden środek prawny nie będzie przysługiwał wnioskodawcy dotkniętemu ograniczeniem dostępu do informacji publikowanych w BIP, na skutek braku dostępu do sieci. *De lege lata* niepodobna bowiem zarzucić podmiotowi zobowiązanemu informacyjnie bezczynności, skoro nie ma on obowiązku udostępniania na wniosek informacji będących już w Biuletynie, zaś ewentualne ich udostępnienie jest jedynie dobrą wolą zobowiązanego informacyjnie.

PODSUMOWANIE

Truizmem będzie twierdzenie, że konstytucyjne prawo do informacji publicznej nie jest prawem absolutnym, lecz doznaje różnego rodzaju ograniczeń. Uważam, że osiągnąłem cel tego artykułu, jakim było syntetyczne przedstawienie ograniczeń wynikających z centralnej regulacji w tym zakresie (u.d.i.p.), poprzedzone próbą zdefiniowania, czym tak właściwie jest owo ograniczenie, zakończone zaś ich sklasyfikowaniem.

Wydaje się, że ciągle największym ograniczeniem dostępu do informacji publicznej (zdecydowanie o charakterze faktycznym, aniżeli prawnym) jest mentalność osób zobowiązanych informacyjnie, wychowanych w kulturze tajności i traktujących składane wnioski w kategoriach mieszania się do spraw urzędu. Najskuteczniejszym lekarstwem na ten stan rzeczy może okazać się upływ czasu.

Bibliografia

Literatura:

Banasik M., *Ograniczenie prawa do informacji – zagadnienia wybrane na gruncie ustawy o dostępie do informacji publicznej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2012, nr 5.

Bernaczyk M., „Dokument wewnętrzny” jako ograniczenie konstytucyjnego prawa do informacji. *Rozstrzygnięcie kolizji w teorii i praktyce prawa*, Warszawa 2017.

Bernaczyk M., *Prawo do informacji publicznej w Polsce i na świecie*, Warszawa 2014.

Bernaczyk M., Presz A., *Karnoprawna ochrona prawa do informacji publicznej. Uwagi wstępne (część 1)*, „Prokuratura i Prawo” 2011, nr 4.

Bidziński M., Chmaj M., Szustakiewicz P., *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2015.

Fleszer D., *Oplata za udostępnienie informacji publicznej*, „Glosa” 2011, nr 4.

Fleszer D., *Zakres przedmiotowy pojęcia „informacja publiczna” w świetle art. 1 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2010, nr 9.

⁴⁶ Tak m.in. K. Kędzierska, [w:] P. Szustakiewicz (red.), *Dostęp do...*, s. 202. Podobnie I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, *Ustawa o dostępie...*, s. 312 i przywołane tam orzecznictwo.

Fleszer D., *Zasady dostępu do informacji publicznej przetworzonej*, „Samorząd Terytorialny” 2011, nr 1-2.

Jaśkowska M., *Dostęp do informacji publicznej w orzecznictwie sądów administracyjnych (wybrane problemy)*, ZNSA 2014, nr 1(52).

Jaśkowska M., *Dostęp do informacji publicznych w świetle orzecznictwa NSA*, Toruń 2002.

Kamińska I., Rozbicka-Ostrowska M., *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2016.

Knysiak-Molczyk H., *Glosa do wyroku NSA z dnia 8 lutego 2011 r. (sygn. akt: I OSK 1938/10)*, ZNSA 2012, nr 3(42).

Knysiak-Molczyk H., *Granice prawa do informacji w postępowaniu administracyjnym i sądowno-administracyjnym*, Warszawa 2013.

Kowalski M., *Nadużycie prawa do informacji publicznej*, ZNSA 2016, nr 2 (65).

Niżnik-Mucha A., *Problematyka zakresu przedmiotowego konstytucyjnego prawa do informacji publicznej*, „Casus” 2008, nr 2.

Sitniewski P., *Dostęp do informacji publicznej. Pytania i odpowiedzi*, Warszawa 2014.

Szustakiewicz P. (red.), *Dostęp do informacji publicznej. Praktyczne wskazówki w świetle obowiązujących przepisów i orzecznictwa*, Warszawa 2014.

Taczowska-Olszewska J., *Dostęp do informacji publicznej w polskim systemie prawnym*, Warszawa 2014.

Taradejna M., Taradejna R., *Dostęp do informacji publicznej a prawna ochrona informacji dotyczących działalności gospodarczej, społecznej i zawodowej oraz życia prywatnego*, Toruń 2003.

Ziółkowska A., *Regulacja dostępu do informacji publicznej*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2008, rok VII/VIII.

Akty normatywne:

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. nr 78, poz. 483).

Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 1330).

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 (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 2081).

Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 2187).

Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 900).

Ustawa z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 742).

Ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych (Dz.U. z 2018 r., poz. 1000).

Ustawa z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 1010).

Ustawa z dnia 26 maja 1982 r. Prawo o adwokaturze (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 1184).

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 2096).

Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 1302).

Orzecznictwo:

Wyrok WSA w Gliwicach z 3 października 2017 r., IV SAB/GI 201/17.

Wyrok WSA w Kielcach z 29 października 2014 r., II SAB/Ke 11/14.

Wyrok WSA w Krakowie z 20 kwietnia 2006 r., II SAB/Kr 10/06.

Wyrok WSA w Krakowie z 11 marca 2016 r., II SAB/Kr 12/16.

Wyrok WSA w Olsztynie z 30 stycznia 2018 r., II SAB/Ol 3/18.

Wyrok WSA w Opolu z 23 marca 2015 r., II SA/Op 14/15.

Wyrok WSA w Warszawie z 6 lipca 2006 r., II SAB/Wa 48/06.

Wyrok WSA w Warszawie z 23 czerwca 2016 r., VIII SAB/Wa 9/16.

Wyrok WSA we Wrocławiu z 13 października 2005 r., IV SAB/Wr 41/05.

Wyrok NSA z 5 kwietnia 2013 r., I OSK 192/13.

Wyrok NSA z 18 kwietnia 2018 r., I OSK 2436/17.

Wyrok NSA z 23 listopada 2018 r., I OSK 2951/16.

Wyrok NSA z 5 marca 2015 r., I OSK 863/14.

Wyrok NSA z 4 sierpnia 2015 r., I OSK 1645/14.

Wyrok NSA z 12 marca 2014 r., I OSK 444/14.

Wyrok NSA z 24 listopada 2009 r., I OSK 851/09.

Wyrok NSA z 23 czerwca 2014 r., I OSK 2806/13.

Wyrok NSA z 4 lipca 2014 r., I OSK 2822/13.

Wyrok NSA z 17 grudnia 2014 r., I OSK 1541/14.

Wyrok NSA z dnia 24 maja 2006 r., I OSK 601/05.

Postanowienie NSA z 16 października 2015 r., I OSK 1992/14.

Postanowienie NSA z 21 marca 2016 r., I OPS 3/15.

(Wszystkie orzeczenia dostępne w serwisie Legalis oraz na www.orzeczenia.nsa.gov.pl)

Streszczenie: Autor artykułu przedstawia wachlarz ograniczeń w dostępie do informacji publicznej, zawartych w ustawie o dostępie do informacji publicznej. Na początku autor formułuje definicję ograniczenia. W końcowej części artykułu autor próbuje dokonać klasyfikacji ograniczeń, dzieląc je na ograniczenia faktyczne i prawne, w zależności od przyczyny nieuzyskania informacji w konkretnej sytuacji. Autor przywołuje też poglądy doktryny, gdzie możemy odnaleźć podział na ograniczenia *sensu stricto* i *sensu largo*. Ostatnią rzeczą jest analiza środków prawnych, jakie przysługują wnioskodawcy w przypadku konkretnych ograniczeń.

Słowa kluczowe: ustawa o dostępie do informacji publicznej, prawo do informacji publicznej, ograniczenia prawa, klasyfikacja ograniczeń, ochrona informacji niejawnych

Actual and legal limitations of the right to public information against the background of native legislation

Summary: 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