

Sławomir Czarnow

Wybrane zagadnienia prawne dostępu do informacji publicznej

1. Wstęp

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej¹ zawiera szereg unormowań dotyczących jawności życia publicznego, dostępu do informacji publicznej, a także swobody pozyskiwania i gromadzenia informacji. Regulacje te ujęto w rozdziale dotyczącym wolności, praw i obowiązków człowieka i obywatela.

I tak, do wolności i praw osobistych Konstytucja zalicza wolność pozyskiwania i rozpowszechniania informacji (art. 54 ust. 1) oraz wolność dostępu do własnych danych osobowych (art. 51 ust. 3). Wolności te przysługują każdemu. Do wolności i praw politycznych zalicza się dostęp do informacji publicznej, uregulowany w art. 61 Konstytucji, przysługujący obywatelom (a więc jedynie osobom fizycznym z obywatelstwem polskim), natomiast prawo do informacji o środowisku (przynależne każdemu) zaliczono do wolności i praw ekonomicznych, socjalnych i kulturalnych (art. 74 Konstytucji)².

¹ Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483; sprostowanie Dz.U. z 2001 r. Nr 28, poz. 319.

² Szerzej o regulacji konstytucyjnej zob. J. J e n d r o ś k a, M. S t o c z k i e w i c z, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej, a regulacje szczególne*, Państwo i Prawo 2003, nr 6, s. 89-100; K. N o w a c k i i M. M u c h a, *Problemy regulacji prawnej dostępu do informacji w Polsce*, Przegląd Sądowy 2002, nr 2, s. 8-24, a także K. T a r n a c k a, *Prawo do informacji w Polsce*, Państwo i Prawo 2003, z. 5, s. 69-81. Ogólnie o prawie do informacji

Podkreślić należy, że wolność pozyskiwania informacji nie jest w żaden sposób ograniczona od strony przedmiotowej. Dotyczy wszelkich rodzajów i dziedzin informacji, a swoistą jej gwarancją jest zakaz cenzury prewencyjnej środków społecznego przekazu i koncesjonowania prasy (art. 54 ust. 2 Konstytucji). Swoistym korelatem wolności pozyskiwania informacji jest przysługujące każdemu prawo do prywatności i kontroli nad gromadzeniem danych o sobie (art. 51 Konstytucji). Obowiązek ujawnienia własnych danych może być nałożony jedynie ustawą, przy czym każdy ma prawo dostępu do dotyczących go urzędowych dokumentów i zbiorów danych (ust. 3) oraz żądania sprostowania i usunięcia informacji nieprawdziwych, niepełnych lub zebranych niezgodnie z ustawą (ust. 4). Zasady i tryb gromadzenia i udostępniania informacji o obywatelach określa ustawa, mogąca zarazem wprowadzić pewne ograniczenia w dostępie do nich (ust. 3 i 5).

Zgodnie z art. 61 Konstytucji, obywatele mają prawo uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej, samorządu gospodarczego i zawodowego oraz informacji na temat osób pełniących funkcje publiczne, a także innych osób i jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa (ust. 1). Prawo to obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej, pochodzącej z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu (ust. 2). Ograniczenie prawa do informacji może nastąpić wyłącznie ze względu na określoną w ustawach ochronę wolności i praw innych osób czy podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa (ust. 3). Tryb udzielania ww. informacji określają ustawy, a w odniesieniu do Sejmu i Senatu ich regulaminy (ust. 4).

Stosunkowo lakonicznie uregulowano w Konstytucji prawo do informacji o stanie i ochronie środowiska (art. 74 ust. 3). Przysługuje ono każdemu, ale można go dochodzić jedynie w granicach określonych prawem (art. 81).

W praktyce najwięcej związków występuje między dostępem do informacji publicznej i dostępem do informacji o środowisku. Podnosi się,

A. Piśkorz-Ryń, Prawo do informacji od podmiotów wykonujących administrację publiczną w polskim porządku prawnym, Samorząd Terytorialny 2000, nr 7-8, s. 88-98.

że w istocie prawo do informacji o środowisku jest elementem prawa do informacji publicznej³. Niniejszy artykuł poświęcony będzie prawnym zagadnieniom dostępu do tych właśnie kategorii informacji.

Jakkolwiek Konstytucja stosunkowo szczegółowo uregulowała zasady dostępu do informacji publicznej i przyjmowano, że mogą być one stosowane wprost i bezpośrednio, to niezbędna okazała się regulacja tego prawa w ustawodawstwie zwykłym. Zapowiedź tej regulacji (w zakresie trybu udzielania informacji) zawierał już art. 61 ust. 4 Konstytucji.

Unormowanie dostępu do informacji publicznej znalazło się w kilku aktach prawnych. Podstawowe znaczenie ma, oczywiście, ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej⁴ (dalej: u.d.i.p.), niemniej jednak zagadnienia tego dotyczy także m.in.:

1) ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska⁵ (dalej: p.o.ś.) w zakresie dostępu do informacji o środowisku i jego ochronie,

2) ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁶ (dalej: u.s.g.), ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym⁷ (dalej: u.s.p.), ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa⁸ (u.s.w.) w zakresie jawności działań organów oraz funkcjonariuszy samorządowych,

3) ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych⁹ (dalej: u.f.p.), która z dniem 1 stycznia 2006 r. zastąpiła dawną ustawę o finansach publicznych z dnia 26 listopada 1998 r.^{9a} (d.u.f.p.) w zakresie dostępu do informacji o gospodarce budżetowej oraz sektora finansów publicznych,

4) ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych¹⁰ (dalej: p.z.p.) w zakresie jawności finansowania zamówień ze środków publicznych.

³ K. Tarna cka, *Prawo do informacji...*, s. 76.

⁴ Ustawę tę, prócz autorów wskazanych w przypisie 2, omawia m.in.: E. J a r z ę c k a - S i w i k, *Dostęp do informacji publicznej*, Kontrola Państwowa 2002, nr 1, s. 28-31.

⁵ Dz.U. Nr 62, poz. 627 ze zm.

⁶ Tekst jedn.: Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.

⁷ Tekst jedn.: Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 ze zm.

⁸ Tekst jedn.: Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590 ze zm.

⁹ Dz.U. Nr 249, poz. 2104.

^{9a} Tekst jedn.: Dz.U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 ze zm.

¹⁰ Dz.U. Nr 19, poz. 177 ze zm.

Sytuacja ta, w połączeniu z zawilnością samej ustawy o dostępie do informacji publicznej, stwarza praktyczne problemy w stosowaniu przepisów dotyczących udostępniania informacji publicznej¹¹.

II. Podmioty zobowiązane do udzielania informacji publicznej oraz podmioty uprawnione do jej otrzymania

Obowiązek udostępniania informacji publicznej ciąży na jednostkach państwowych i samorządowych, podmiotach od nich zależnych oraz organizacjach pozarządowych, opisanych, nie do końca zresztą precyzyjnie, w art. 4 ust. 1 i 2 u.d.i.p. Podmiotami tymi są:

1) organy władzy publicznej oraz samorządów gospodarczych i zawodowych,

2) podmioty reprezentujące Skarb Państwa, państwowe osoby prawne, osoby prawne samorządu terytorialnego oraz inne jednostki organizacyjne państwowe lub samorządu terytorialnego,

3) osoby prawne, w których Skarb Państwa, jednostki samorządu terytorialnego oraz gospodarczego lub zawodowego mają pozycję dominującą w rozumieniu przepisów o ochronie konkurencji i konsumentów (art. 4 ust. 1);

4) organizacje związkowe i pracodawców, reprezentatywne w rozumieniu ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego¹² (do 23 listopada 2004 r. były to wszystkie związki zawodowe i ich organizacje) oraz partie polityczne (art. 4 ust. 2).

Podmioty te charakteryzują się wieloma odmiennosciami co do ustroju, organizacji, zasad gospodarki majątkowej i finansowej, jak też wykonywanych zadań, niemniej wszystkie obowiązane są udostępniać wszelkie posiadane informacje publiczne, niezależnie od tego, który podmiot

¹¹ Wywiązywanie się organów administracji publicznej z obowiązku udostępniania informacji publicznej, w tym zagadnienia prawne oraz organizacyjne związane z wdrażaniem u.d.i.p., było przedmiotem kontroli NIK, przeprowadzonej w województwie podlaskim w I poł. 2004 r. w 15 jednostkach samorządu terytorialnego i w Podlaskim Urzędzie Wojewódzkim. Wyniki tej kontroli przedstawiono w informacji z września 2004 r. (160/2004/P04133/LBI), opracowanej przez Delegaturę NIK w Białymstoku.

¹² Dz.U. Nr 100, poz. 1080 ze zm.

je wytworzył (art. 4 ust. 3 u.d.i.p.). Nie jest więc istotne, czy podlegająca udostępnieniu informacja w ogóle dotyczy danego podmiotu, czy realizowanych przezeń zadań. Rozwiązanie to podyktowane jest chęcią uniknięcia sytuacji, w której podmioty obowiązane do udostępniania informacji publicznych popadają w spory kompetencyjne i odsyłają osoby żądające tych informacji do innych jednostek.

Udzielanie informacji o stanie środowiska i jego ochronie powierzone zostało organom administracji publicznej, którymi są (art. 19 ust. 1 w zw. z art. 3 pkt 14 p.o.ś.):

1) ministrowie, centralne organy administracji rządowej, wojewodowie, inne terenowe organy administracji rządowej, organy jednostek samorządu terytorialnego,

1) inne podmioty, powołane z mocy prawa lub na podstawie porozumień do wykonywania zadań publicznych dotyczących środowiska i jego ochrony.

Ustawa o dostępie do informacji publicznej rozszerza konstytucyjnie określony krąg osób uprawnionych do jej uzyskania (wyłącznie obywatele), przyznając prawo do tego każdemu (art. 2 ust. 1), a więc wszelkim znanym prawu podmiotom:

1) osobom fizycznym, niezależnie od obywatelstwa, miejsca zamieszkania czy pobytu (w kraju czy zagranicą), wieku, zdolności do czynności prawnych, czy też posiadanych praw publicznych (także osoby osadzone w zakładach karnych i aresztach, niepełnoletnie itd.)¹³,

2) osobom prawnym i jednostkom organizacyjnym niedysponującym osobowością prawną, niezależnie od ich formy organizacyjnoprawnej, statusu prawnego, miejsca siedziby (w kraju czy zagranicą) czy też zakresu działalności.

Ustawa nie wymaga zresztą, by organ udzielający informacji ustalał tożsamość podmiotu, któremu są one udzielane.

¹³ Pogląd odmienny, zakładający, że osoby niedysponujące zdolnością prawną (np. niepełnoletnie) nie mogą otrzymać dostępu do informacji publicznej jest nieprzekonujący i w literaturze przedmiotu odosobniony; zob. dyskusję w tym zakresie i przytaczane poglądy P. S z u s t a k i e w i c z, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej w pracy radcy prawnego*, Radca Prawny 2004, nr 5; s. 8-17; M. B a r, *O dostępie do informacji publicznej*, Radca Prawny 2005, nr 1; s. 78-81 i P. S z u s t a k i e w i c z, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej w pracy radcy prawnego – odpowiedź*, Radca Prawny 2005, nr 1, s. 82-83.

Zważyć należy, że udostępnienie informacji w żaden sposób nie określa praw ani obowiązków osób otrzymujących je. Nie jest zatem sprawą indywidualną, rozstrzyganą decyzją administracyjną w rozumieniu art. 1 pkt 1 k.p.a., stanowi natomiast obowiązek organu administracji publicznej lub wykonującego zadania publiczne, będącego korelatem prawa podmiotowego do informacji publicznej, dlatego też przepisów kodeksu postępowania administracyjnego nie stosuje się do udostępniania informacji publicznej, a jedynie w przypadku odmowy lub umorzenia postępowania o udostępnienie takiej informacji (art. 17 u.d.i.p.), które zamykają drogę do jej uzyskania, określają bowiem granice prawa podmiotowego danej osoby do uzyskania informacji.

Uwagi powyższe odnoszą się także do udzielania informacji o środowisku (art. 19-22 p.o.ś.).

III. Zakres przedmiotowy informacji publicznych podlegających udostępnieniu

Informacja publiczna zdefiniowana została jako każda informacja o sprawach publicznych (art. 1 ust. 1 u.d.i.p.). Definicja ta wadliwie definiuje nieznane pojęcie przez nie samo (*circulum in definiendo*). W tej sytuacji oprzeć się można na potocznym, intuicyjnym rozumieniu informacji o sprawach publicznych. W języku polskim przez publiczny rozumie się „dotyczący ogółu ludzi, służący ogółowi, przeznaczony, dostępny dla wszystkich, związany z jakimś urzędem, instytucją; społeczny, powszechny, ogólny, nieprywatny”, a także „dziejący się w miejscu dostępnym dla wszystkich, odbywający się wobec świadków, widoczny, oficjalny, jawny”¹⁴. Oparł się na nim także Naczelny Sąd Administracyjny, uznając za informację publiczną „każdą wiadomość wytworzoną przez szeroko rozumiane władze publiczne oraz osoby pełniące funkcje publiczne, a także wytworzoną przez inne podmioty, które tę władzę realizują bądź gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa” oraz „wiadomość niewytworzoną przez podmioty publiczne, lecz odnoszącą się do tych podmiotów” (wyrok z dnia 30 października 2002 r. II SA 1956/02, Mon. Praw. 2002, nr 23, poz. 1059 i podobnie wyrok z dnia 23 maja 2003 r. II SA 4059/02, Mon. Praw. 2003, nr 10, poz. 436).

¹⁴ *Nowy słownik języka polskiego*, red. E. Sobol, Warszawa 2002.

W piśmiennictwie podnosi się jednak, że zakwalifikowanie informacji jako publicznej nie oznacza, że jest ona jawna. Jakkolwiek praktycznie wszelkie informacje zgromadzone przez władze publiczne stanowią informacje publiczne, gdyż zebrano je w celu realizacji pewnego typu zadań, to jednak nie wszystkie podlegają ujawnieniu. Ze względu na ograniczenia zawarte w innych ustawach, informacje podzielić można na informacje dostępne oraz informacje, co do których dostęp jest ograniczony lub wyłączony. Ustawa o dostępie do informacji publicznej „nie narusza przepisów innych ustaw, które w różny sposób reglamentują dostęp do informacji przetwarzanej przez administrację publiczną” (art. 1 ust. 2). Przepisy te albo zawierają „własne zasady i tryb dostępu do informacji” albo wprowadzają „tajemnicę informacji oraz ochronę prywatności”¹⁵.

Przykładowy, obszerny wykaz informacji publicznych podlegających udostępnianiu zawiera art. 6 ust. 1 u.d.i.p. Jest on jednak zredegagowany mało precyzyjnie, w sposób budzący liczne wątpliwości, zawiera też wiele zbędnych powtórzeń i zawiloci¹⁶.

Należy zauważyć, że z jednej strony, informacje określone w art. 6 ust. 1 u.d.i.p. jako jawne i publicznie dostępne podlegają udostępnieniu już od 1 stycznia 2002 r. (art. 7, 8 i 10 u.d.i.p.), z drugiej zaś, poszczególne kategorie tych informacji powinny być stopniowo zamieszczane w Biuletynie Informacji Publicznej (BIP)¹⁷. I tak, zgodnie z art. 8 ust. 3 u.d.i.p. w zw. z art. 26 pkt 1-3 u.d.i.p., w BIP zamieszcza się:

1. Od 1 lipca 2003 r. informacje dotyczące statusu lub formy prawnej, organizacji, przedmiotu działalności, kompetencji, trybu działania oraz

¹⁵ Rozróżnienie między informacją publiczną a jawną oraz rozważania na temat ograniczeń dostępności informacji oraz podane cytaty zob. G. S i b i g a, *Jawność z licznymi zastrzeżeniami*, Gazeta Samorządu i Administracji. Pismo Gmin, Powiatów i Województw, nr 14(188) z dnia 4-17 VII 2005 r., s. II-III.

¹⁶ Zob. np.: A. P i s k o r z - R y Ń, *Poszerzenie BIP-u*, Wspólnota nr 24 z dnia 29 listopada 2003 r., s. 42-43 oraz A. G o s z c z y Ń s k i, A. R z e p l i Ń s k i, *Dostęp bez dostępu*. „Rzeczpospolita” z dnia 9 sierpnia 2001 r. Ostatni dwaj autorzy, reprezentujący Centrum Monitoringu Wolności Prasy, ostro skrytykowali ustawę, stwierdzając, że „ignoruje treść Konstytucji” i podtrzymuje zasadę, że „masz prawo do informacji, o ile inne restrykcyjne ustawy nie stoją temu na przeszkodzie”, a także, że „posłom nie chodziło o uchwalenie ustawy dobrej, lecz jakiegokolwiek”.

¹⁷ BIP jest urzędowym publikatorem teleinformatycznym; zob. szerzej s. 12 i przyp. 24.

gospodarki budżetowej i pozabudżetowej, a także majątku podmiotów określonych w art. 4 ust. 1 u.d.i.p., jak też informacje o organach tych podmiotów, osobach sprawujących w nich funkcje i ich kompetencjach (art. 6 ust. 1 pkt 2 i pkt 3 lit a-d i f u.d.i.p.).

2. Począwszy od 1 stycznia 2004 r. informacje wskazane w art. 6 ust. 1 pkt 1 i pkt 3 lit e oraz pkt 4 lit. a (tiret drugie), c i d u.d.i.p.), tj. dotyczące:

a) polityki wewnętrznej i zagranicznej (zamierzenia działań władzy ustawodawczej i wykonawczej, projektowanie aktów normatywnych oraz programy dotyczące realizacji zadań publicznych);

b) zasad funkcjonowania podmiotów określonych w art. 4 ust. 1 u.d.i.p. w zakresie stanu przyjmowanych spraw, kolejności ich załatwiania lub rozstrzygnięcia,

c) danych publicznych, w tym dokumentacji przebiegu i efektów kontroli, wystąpień, stanowisk, wniosków i opinii podmiotów je przeprowadzających, treści innych wystąpień i ocen dokonywanych przez organy władzy publicznej. Publikacji w BIP nie podlegają jedynie orzeczenia administracyjne, lecz są one jawne i udostępnia się je na wniosek,

d) stanu państwa, samorządów i ich jednostek organizacyjnych.

3. Począwszy od 1 stycznia 2005 r. informacje o majątku publicznym Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego, państwowych i samorządowych osób prawnych, samorządów zawodowych i gospodarczych oraz spółek handlowych z dominującą pozycją Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego, jak też informacje o długu publicznym, pomocy publicznej i ciężarach publicznych (art. 6 ust. 1 pkt 5 u.d.i.p.).

Charakterystyczne jest, że wykaz ten odnosi się w zasadzie do podmiotów określonych w art. 4 ust. 1 u.d.i.p., a do podmiotów wskazanych w art. 4 ust. 2 ww. ustawy jedynie w marginalnym zakresie. Mimo to ustawodawca zobowiązał również te ostatnie podmioty (związki zawodowe i organizacje pracodawców, a od listopada 2004 r. jedynie związki i organizacje reprezentatywne) do udzielania informacji publicznej, a nawet do zamieszczania jej w BIP. Ponieważ trudno jest określić, które konkretnie z katalogu informacji zawartych w art. 6 ust. 1 u.d.i.p. miałyby dotyczyć tych instytucji, w praktyce nie prowadzą one stron podmiotowych BIP.

Rzucającym się w oczy mankamentem cytowanego katalogu jest ustalenie aż dwóch terminów publikacji w BIP danych o majątku Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego: od dnia 1 lipca 2003 r. i od dnia 1 stycznia 2005 r.

Niezwykle zawyły i pełen zbędnych powtórzeń jest wykaz informacji podlegających publikacji z dniem 1 lipca 2003 r. w art. 6 ust. 1 pkt 2 i 3 u.d.i.p. Zamiast długiej i mało konkretnej wyliczanki należało po prostu określić akty wewnętrzne danych organów i jednostek, podlegające publikacji (upublicznieniu): statuty i regulaminy, budżety i plany finansowe ze zmianami, bilanse, ewentualnie zarządzenia i uchwały władz (organów). Część jednostek publikuje też akty normatywne regulujące ich funkcjonowanie oraz zamieszcza opisy (często zbędne) zasad funkcjonowania danej jednostki.

Przykładem niestaranności legislacyjnej jest zwłaszcza art. 6 ust. 1 pkt 3 lit. b u.d.i.p., jednym ciągiem wymieniający jako podlegające publikacji informacje o trybie działania państwowych osób prawnych i osób prawnych samorządu terytorialnego w zakresie wykonywania zadań publicznych oraz ich działalności w ramach gospodarki budżetowej i pozabudżetowej. Ustawodawca pomieszał tu organy państwowe i jednostki samorządu terytorialnego z państwowymi i samorządowymi osobami prawnymi, zagadnienia jawności budżetowej oraz jawności gospodarowania mieniem publicznym. Przepis ten zrozumiały będzie dopiero przy odczytaniu go łącznie z przepisami ustawy o finansach publicznych oraz prawem zamówień publicznych.

I tak, zgodnie z prawem zamówień publicznych, postępowanie o udzielenie zamówienia jest jawne, a ograniczenie dostępu do informacji z nim związanych może nastąpić jedynie w przypadkach określonych w ustawie (art. 8 ust. 1 i 2 p.z.p.). Również umowy w sprawach zamówień publicznych są jawne i podlegają udostępnieniu w trybie określonym w ustawie (art. 139 ust. 3 p.z.p.). Naczelny Sąd Administracyjny zaliczył do informacji publicznych wszelkie umowy dotyczące spraw publicznych lub podpisane przez osoby zobowiązane do udzielania informacji publicznych (wyrok z dnia 7 marca 2003 r. II SA 3604/03, Mon. Praw. 2003, nr 9, poz. 387).

Ustawa o finansach publicznych statuuje zasadę jawności debaty nad finansami publicznymi, debaty budżetowej i debaty nad wykonaniem

budżetu państwa oraz budżetów samorządowych, przewiduje też udostępnianie sprawozdań z wykonania budżetu i podanie do publicznej wiadomości kwot dotacji udzielonych z budżetu, przy czym od dnia 1 stycznia 2006 r. zakres jawności został istotnie rozszerzony, dotyczy już nie tylko budżetu, ale ogólnie sektora finansów publicznych (art. 11 ust. 2 d. u.f.p. i art. 12 ust. 3 u.f.p.). Powołany art. 12 ust. 3 u.f.p. nakłada obowiązki z zakresu jawności finansów publicznych na ogół jednostek sektora finansów publicznych nie zaś – jak uprzednio – jedynie na jednostki samorządu terytorialnego i Ministra Finansów. Obowiązki te dotyczą m.in. jawności uchwał dotyczących gospodarowania środkami publicznymi (w orzecznictwie przyjmowano dotąd, że głosowanie nad budżetem i sprawozdaniem z jego wykonania powinno być jawne, wyrok NSA z dnia 3 grudnia 1999 r. III SA 1699/99, ONSA 2001, nr 1, poz. 22), udostępniania corocznych sprawozdań z finansów i działalności jednostki czy wykazu podmiotów spoza sektora finansów publicznych, którym ze środków publicznych została udzielona dotacja, dofinansowanie realizacji zadania, pożyczka albo umorzona należność.

Z dniem 1 stycznia 2006 r. rozbudowane zostały także obowiązki Ministra Finansów (art. 13 i 15 u.f.p., poprzednio art. 16 d.u.f.p.) polegające na upublicznianiu zbiorczych danych dotyczących ogółu operacji finansowych sektora finansów publicznych oraz kwoty deficytu lub nadwyżki budżetu państwa, długu Skarbu Państwa i udzielonych przez Skarb Państwa poręczeń i gwarancji, jak też danych o umorzeniu znacznych zaległości podatkowych. Obowiązki organów zarządzających jednostek samorządu terytorialnego zostały także uszczegółowione i rozbudowane w art. 14 u.f.p. Dotyczą one głównie podawania informacji o wykonaniu budżetu co kwartał, kwot zobowiązań, dotacji (otrzymanych i udzielonych) oraz wykazów udzielonych poręczeń i gwarancji, jak też osób, którym udzielono pomocy publicznej lub odroczeń, umorzeń, ulg i rozłożenia spłat na raty w zakresie podatków i opłat (do końca 2005r. obowiązek podania do publicznej wiadomości dotyczył jedynie wykazu umorzonych zaległości podatkowych z tytułu podatków i opłat lokalnych oraz podatku rolnego i leśnego, a i to nie wszystkich – art. 16a d.u.f.p).

Unormowania z zakresu jawności finansów publicznych zawierają także ustawy samorządowe. I tak, zgodnie z art. 61 u.s.g., gospodarka finansowa gmin jest jawna, a wójt (burmistrz, prezydent miasta) obo-

wiązany jest niezwłocznie ogłosić uchwałę budżetową oraz sprawozdanie z jej wykonania w trybie przewidzianym dla przepisów prawa miejscowego (ust. 1), tj. w wojewódzkim dzienniku urzędowym (zgodnie z ustawą 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych¹⁸). Ponadto wójt informuje mieszkańców gminy o założeniach budżetu, kierunkach polityki społecznej i gospodarczej oraz o wykorzystaniu środków budżetowych (ust. 2).

Zgodnie zaś z art. 61 u.s.p. i art. 72 u.s.w., wymóg jawności gospodarki budżetowej powiatu i województwa spełniony jest przez jawność debaty budżetowej, opublikowanie uchwały budżetowej i sprawozdań z wykonania budżetu województwa oraz powiatu, jak też przez przedstawienie pełnego wykazu kwot dotacji celowych udzielanych z budżetu powiatu/województwa, a także ujawnienie sprawozdania zarządu powiatu z zaciągania zobowiązań i emitowania papierów wartościowych, w ramach upoważnień udzielonych przez radę powiatu. Niestety, nie został określony sposób i miejsce publikacji tych danych, z wyjątkiem uchwał i sprawozdań z realizacji budżetu województwa, które podlegają publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym (art. 13 pkt 7 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych).

Podkreślić należy, że w świetle orzecznictwa NSA obywatel ma interes prawny w poinformowaniu go o zobowiązaniach jego wspólnoty samorządowej i należy udostępnić mu informacje i protokoły z posiedzeń zarówno organów, jak i komisji rad (sejmików) dotyczące gospodarki finansowej gminy, powiatu czy województwa (wyrok z dnia 10 kwietnia 2002 r. II SA 3126/01, za: Mon. Praw. 2002, nr 12, s. 581).

Bardziej zwięźle określono informacje podlegające publikacji po 1 stycznia 2004 r. i po 1 stycznia 2005 r. Jednak ich zakres określono bardzo szeroko, nie unikając przy tym popadania w swoiste absurdy. Wszak dosłowne rozumienie art. 6 ust. 1 pkt 1 i 4 u.d.i.p. sugeruje, że np. jednostki samorządu terytorialnego mają publikować informacje o polityce zagranicznej i stanie państwa. Z kolei pojęcie polityki wewnętrznej i zagranicznej, stanu państwa, samorządów i ich jednostek organizacyjnych są na tyle ogólne, że różne jednostki będą publikować w tym zakresie różne

¹⁸ Dz.U. Nr 62, poz. 718 ze zm.

dane lub nie publikować żadnych. W ustawie należałoby wskazać konkretne dokumenty i dane podlegające publikacji.

Kontrowersyjny jest natomiast (wprowadzony z końcem lutego 2003 r.) obowiązek zamieszczania w BIP, a do czasu jego uruchomienia na stronie internetowej albo w siedzibie urzędu gminy, starostwa powiatowego lub urzędu marszałkowskiego oświadczeń majątkowych oraz oświadczeń o działalności gospodarczej i zatrudnieniu osób najbliższych, składanych przez następujących funkcjonariuszy samorządowych: radnych gmin, powiatów oraz sejmików, wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) i ich zastępców, członków zarządu powiatu bądź województwa, sekretarzy gminy i powiatu, skarbników gminy, powiatu i województwa, osoby wydające decyzje administracyjne w imieniu wójta, starosty, marszałka, jak też kierowników jednostek organizacyjnych gmin, powiatów bądź województw oraz osoby (członków organów) zarządzające gminnymi, powiatowymi lub wojewódzkimi osobami prawnymi (art. 24i-24h u.s.g., art. 25d-25l u.s.p. oraz art. 27c-27g u.s.w.).

Oświadczenia te, składane pod rygorem odpowiedzialności karnej za podanie nieprawdy lub zatajenie prawdy, dotyczą szerokiego zakresu danych o życiu prywatnym i majątku funkcjonariuszy samorządowych (odrębnego oraz objętego małżeńską wspólnością ustawową) i obejmują:

1) oświadczenia majątkowe (wg wzoru określonego rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 26 lutego 2003 r.¹⁹) – dane o zasobach pieniężnych, nieruchomościach, mieniu ruchomym o wartości powyżej 10 000 zł, udziałach i akcjach w spółkach handlowych, prowadzeniu działalności gospodarczej i zajmowaniu stanowisk w spółkach handlowych, dochodach uzyskiwanych z tytułu zatrudnienia, działalności zarobkowej lub innych zajęć, mieniu nabytym od Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego bądź ich związków albo od państwowej, bądź komunalnej osoby prawnej, zobowiązaniach pieniężnych o wartości powyżej 10 000 zł, w tym kredytach i pożyczkach oraz warunkach, na jakich zostały udzielone,

¹⁹ Rozporządzenie w sprawie określenia wzorów formularzy oświadczeń majątkowych radnego gminy, wójta, zastępcy wójta, sekretarza gminy, skarbnika gminy, kierownika jednostki organizacyjnej gminy, osoby zarządzającej i członka organu zarządzającego gminną osobą prawną oraz osoby wydającej decyzje administracyjne w imieniu wójta (Dz.U. z 2003 r. Nr 34, poz. 282).

2) oświadczenia o działalności gospodarczej i umowach cywilnoprawnych oraz informacje o zatrudnieniu małżonków, wstępnych, zstępnych, i rodzeństwa funkcjonariuszy samorządowych²⁰ (w układzie i formie wg uznania osoby składającej) dotyczące terenu gminy, powiatu lub województwa albo gminnego, powiatowego bądź wojewódzkiego zakładu pracy. Trybunał Konstytucyjny wyrokiem z dnia 13 lipca 2004 r. (K 20/03, OTK-A 2004, nr 7, poz. 63) ograniczył zakres tych oświadczeń jedynie do małżonków funkcjonariuszy samorządowych (z mocą od dnia 27 lipca 2004 r.)²¹.

Oświadczenia powyższe z dołączoną informacją o sposobie i terminie zaprzestania prowadzonej działalności gospodarczej oraz z kopią deklaracji PIT składa się w terminie 30 dni po objęciu stanowiska (po raz pierwszy w terminie 60 dni po 1 stycznia 2003 r.), a aktualizuje się je: oświadczenia majątkowe – corocznie do 30 kwietnia, pozostałe oświadczenia – w przypadku zawarcia umowy lub podjęcia działalności przez osoby najbliższe²².

²⁰ Oświadczenia o działalności gospodarczej małżonków, wstępnych, zstępnych oraz rodzeństwa, wykonywanej na terenie gminy, powiatu lub województwa, w którym osoba obowiązana do złożenia oświadczenia pełni funkcję lub jest zatrudniona, o umowach cywilnoprawnych zawartych przez te osoby z organami (jednostkami organizacyjnymi lub osobami prawnymi) gminy, powiatu lub województwa, z wyjątkiem umów o usługi powszechnie dostępne lub zawarte na warunkach innych niż powszechnie obowiązujące (art. 24j ust. 1 u.s.g., art. 25e ust. 1 u.s.p. oraz art. 27e ust. 1 u.s.w.) oraz informacje o zatrudnieniu ww. osób w jednostce organizacyjnej gminy, powiatu lub województwa albo w związku jednostek samorządu terytorialnego, o podjęciu pracy lub czynności zarobkowych w spółkach handlowych, w których co najmniej 50% udziałów lub akcji posiadają jednostki samorządu terytorialnego (art. 24j ust. 2 u.s.g., art. 25e ust. 2 u.s.p. oraz art. 27e ust. 2 u.s.w.).

²¹ Trybunał uznał, że przepisy ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym i niektórych innych ustaw (art. 1 pkt 1 lit. c i pkt 3, art. 4 pkt 2 i art. 5), nakładające obowiązek podania w oświadczeniu funkcjonariusza samorządowego danych dotyczących jego wstępnych, zstępnych oraz rodzeństwa, są niezgodne z art. 2 oraz art. 47 i 51 ust. 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Obowiązek ujawniania informacji o życiu osobistym w tak szerokim zakresie wykracza poza minimum dopuszczalne w demokratycznym państwie prawnym i narusza prywatność zarówno członków rodziny funkcjonariuszy samorządowych, jak i samych funkcjonariuszy w stopniu nieproporcjonalnym do celu, jakim miał służyć obowiązek składania oświadczeń (przeciwdziałanie korupcji i nepotyzmowi). Ponadto obowiązek złożenia oświadczenia wprowadzony został w sposób naruszający zasadę przyzwoitej legislacji (przepisy bardzo zawiłe i rozrzucone po kilku ustawach)).

²² Przewodniczący rad i sejmików oraz wójtowie, starostowie i marszałkowie składają oświadczenia wojewodom, radni – przewodniczącym rad i sejmików, a pracownicy urzędów,

Sankcją za niedotrzymanie terminu złożenia oświadczenia jest utrata wynagrodzenia lub diety za okres opóźnienia w złożeniu oświadczenia, a w przypadku pracowników samorządowych i członków zarządu (z wyjątkiem wójtów) także rozwiązanie umowy o pracę lub odwołanie, równoznaczne z rozwiązaniem umowy o pracę bez wypowiedzenia, na podstawie art. 52 § 1 pkt 1 kodeksu pracy.

Wojewoda oraz przewodniczący rady (sejmiku), wójt, starosta lub marszałek obowiązani są złożyć radzie albo sejmikowi do 30 października każdego roku informację dotyczącą otrzymanych oświadczeń i ujawnionych w nich nieprawidłowości oraz o działaniach w związku z tym podjętych.

Informacje o stanie środowiska i jego ochronie nie zostały objęte zakresem przedmiotowym ustawy o dostępie do informacji publicznej. Ich udostępnianie tradycyjnie normuje się w przepisach dotyczących ochrony środowiska. Dane podlegające udostępnieniu szczegółowo określa w ponad 40 pozycjach art. 19 ust. 2 p.o.ś. (programy, strategie, oceny, wnioski, pozwolenia i decyzje oraz związane z nimi oceny i analizy stanu środowiska, rejestry, dokumentacje itd.). Udostępnianiu podlegają także inne niż określone tam informacje w postaci dokumentów oraz danych, w szczególności w formie pisemnej, wizualnej, fonicznej lub baz danych na innych nośnikach, dotyczące stanu elementów przyrodniczych i ich wzajemnego oddziaływania, emisji, działań i środków wpływających lub mogących wpływać negatywnie na środowisko, wpływu stanu środowiska na zdrowie i warunki życia ludzi, na dobra kultury, działania oraz środki, w szczególności administracyjne i ekonomiczne, mające na celu ochronę środowiska, plany, programy, analizy finansowe związane z podejmowaniem rozstrzygnięć istotnych dla ochrony środowiska (art. 19 ust. 3 p.o.ś.).

Zauważyć należy, że informacje o środowisku mogą dotyczyć zarówno działań władzy publicznej, jak i podmiotów prywatnych. Jakkolwiek

członkowie zarządów i kierownicy jednostek samorządowych – wójtom, starostom lub marszałkom (otrzymują oni także kopie oświadczeń, złożonych wojewodom i przewodniczącym rad lub sejmików). Organy te przekazują otrzymane oświadczenia majątkowe właściwemu urzędowi skarbowemu, mogą też wystąpić o przeprowadzenie kontroli skarbowej osoby, co do której zachodzi podejrzenie, że w oświadczeniu majątkowym podała nieprawdę lub zataiła prawdę.

informacje dotyczące działalności władzy publicznej, np. w zakresie ochrony środowiska, stanowią informacje publiczne w rozumieniu ustawy o dostępie do informacji publicznej, to nie znaczy jednak, że będą udzielane w trybie tej ustawy. Zgodnie bowiem z art. 1 ust. 2 u.d.i.p., jej przepisy nie naruszają przepisów innych ustaw określających odmienne zasady i tryb dostępu do informacji publicznych. Tak więc, jeśli informacji o stanie środowiska udziela organ administracji publicznej, powinien czynić to w trybie prawa ochrony środowiska, jeśli zaś inny podmiot niebędący ww. organem – w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej (o ile oczywiście jest obowiązany tę ustawę stosować).

IV. Szczegółowe zasady dostępu do informacji publicznej

Zgodnie z art. 3 ust. 1-2 u.d.i.p., prawo do informacji obejmuje trzy uprawnienia:

1) do uzyskania informacji publicznej, w tym niezwłocznego uzyskania informacji z aktualną wiedzą o sprawach publicznych oraz uzyskania informacji przetworzonej w zakresie, w jakim jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego,

2) do wglądu do dokumentów urzędowych,

3) do dostępu do posiedzeń kolegialnych organów władzy publicznej pochodzącej z powszechnych wyborów.

Od osoby wykonującej prawo do informacji publicznej nie wolno żądać wykazania interesu prawnego lub faktycznego (art. 2 ust. 2 u.d.i.p.).

Zasada jawności działania organów i wglądu do dokumentów została uregulowana odrębnie dla jednostek samorządu terytorialnego. I tak, zgodnie z art. 11b u.s.g., art. 8a u.s.p. oraz art. 15a u.s.w., działalność organów gminy, powiatu i województwa jest jawna, a ograniczenia jawności mogą wynikać wyłącznie z ustaw (ust. 1). Jawność działania organów obejmuje w szczególności prawo obywateli do uzyskiwania informacji, wstęp na sesję rady gminy/powiatu lub sejmiku województwa i posiedzenia ich komisji, a także dostęp do dokumentów wynikających z wykonywania zadań publicznych, w tym do protokołów posiedzeń organów gminy, powiatu i województwa oraz komisji rad gmin/powiatów i sejmików (ust. 2). Zasady dostępu do dokumentów i korzystania z nich określa odpowiednio statut gminy, powiatu lub województwa (ust. 3).

Jakkolwiek unormowanie powyższe (obowiązujące od 30 maja 2001 r.) jest częściowo zbieżne z przepisami ustawy o dostępie do informacji publicznej (obowiązującej od 1 stycznia 2002 r.), to jednak nie identyczne. Niesłuszne jest więc traktowanie przepisów ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o samorządzie powiatowym i ustawy o samorządzie województwa jako „swoistego superfluum ustawowego”.

Po pierwsze, ww. ustawy rozszerzają prawo wstępu na posiedzenia organów władzy w stosunku do przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej i Konstytucji. O ile Konstytucja i ustawa o dostępie do informacji publicznej dotyczy wstępu na posiedzenia jedynie rad gmin/powiatów i sejmików oraz parlamentu (lecz już nie rady ministrów), to ustawy samorządowe uprawniają także do wstępu na posiedzenia organów niekolegialnych oraz nie pochodzących z wyborów powszechnych: organów wykonawczych wszystkich szczebli samorządu terytorialnego, komisji, rad i sejmików. Po drugie, ustawy o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym i o samorządzie województwa traktują ustalenie szczegółowych zasad dostępu i korzystania z dokumentów publicznych w jednostkach samorządu terytorialnego jako wyłączną materię statutową. Nie mogą więc ustalać tych zasad organy wykonawcze (tak wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 20 października 2004 r. IV SA/Wr 505/04, OSS 2005, nr 1, poz. 12). Po trzecie, dokumenty objęte jawnością są to wszelkie dokumenty wynikające z wykonywania zadań publicznych, a więc nie tylko dokumenty urzędowe *sensu stricto* (akta prawa miejscowego, uchwały i zarządzenia), lecz także protokoły z sesji czy posiedzeń organów i ciał samorządowych.

W wyroku z dnia 16 września 2002 r. Trybunał Konstytucyjny (K 38/01, OTK-A 2002, nr 5, poz. 59) przyjął, że zasady dostępu i korzystania z dokumentów, normowane w statutach jednostek samorządu terytorialnego, obejmują jedynie „dyrektywy proceduralne, które mają wyłącznie charakter techniczno-organizacyjny, a zarazem wskazują na sposób urzeczywistnienia materialnej treści prawa do informacji”, a więc „reguły o charakterze porządkowym, które dotyczą miejsca i czasu udostępniania dokumentów, technicznych uwarunkowań, zapoznawania się z ich treścią czy ich kopiowania, powielania, dokonywania wypisów”. Zasady te nie dotyczą zaś zagadnień materialnoprawnych, jak np. odpłatność za udzielane informacje czy terminy ich udostępnienia.

Prawo do informacji podlega ograniczeniu jedynie w przypadkach określonych w art. 5 u.d.i.p., tj. ze względu na:

1) ochronę informacji niejawnych oraz innych tajemnic ustawowo chronionych (ust. 1),

2) prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy; nie dotyczy to osób pełniących funkcje publiczne lub osób rezygnujących z przysługującego im prawa (ust. 2),

3) toczące się postępowanie przed organami państwa, w tym administracyjne, karne lub cywilne, chyba że dotyczy ono władz publicznych lub podmiotów i osób wykonujących zadania lub funkcje publiczne (ust. 3). Ograniczenie to nie narusza prawa do informacji o organizacji i pracy organów prowadzących postępowania (ust. 4).

Z powyższego wynika, że ustawa o dostępie do informacji publicznej wprowadziła jawność organizacji i trybu załatwiania spraw administracyjnych i sądowych, co nie jest jednak równoznaczne z jawnością akt tych spraw. Jakkolwiek „akta sprawy administracyjnej jako odnoszące się do działania podmiotów publicznych stanowią informację publiczną”, to „inną kwestią jest dostęp do tych danych”, bowiem „organ musi ustalić, jakie informacje podlegają ochronie ze względu na to, że są objęte tajemnicą: ze względu na ochronę danych osobowych, prawo do prywatności, tajemnicę państwową, służbową, skarbową, czy też statystyczną” itd. (tak wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 maja 2005 r. II SA/Wa 221/04, za: Lex 146742). Z pewnością jednak jawne są od 1 stycznia 2002 r. akty administracyjne i inne rozstrzygnięcia z mocy art. 6 ust. 1 pkt 4 lit a (tiret dwa) u.d.i.p. oraz postępowania dotyczące władz publicznych lub podmiotów (osób) w zakresie wykonywanych (pełnionych) zadań lub funkcji publicznych, na mocy art. 5 ust. 3 u.d.i.p.

Tak więc ustawa o dostępie do informacji publicznej stanowi istotny krok w stronę jawności postępowań administracyjnych i sądowych, gdyż dotychczasowe unormowania jawność tę zapewniały w niewielkim stopniu.

Kodeks postępowania administracyjnego nie przewiduje żadnego mechanizmu udostępniania publiczności rozstrzygnięć administracyjnych, a postępowanie administracyjne jawne jest tylko dla stron, co pośrednio wynika z art. 73 k.p.a. W rozprawach administracyjnych (o ile są zwoływane) mogą uczestniczyć tylko osoby wezwane (art. 89-96 k.p.a.). Postępowanie podatkowe również jawne jest tylko dla stron (art. 129

o.p.), a rozprawy w ogóle nie są zwoływane. Niemniej, od 1 stycznia 2003 r. na stronach internetowych izb podatkowych lub celnych publikacji podlegają informacje o zakresie stosowania prawa podatkowego w indywidualnych sprawach, bez podania danych identyfikujących podatnika (art. 14a § 5 o.p. w brzmieniu obowiązującym w latach 2003-2004). Od 1 stycznia 2005 r. obowiązkiem publikacyjnym ma ww. stronach objęto postanowienia i decyzje dotyczące interpretacji co do zakresu stosowania prawa podatkowego w indywidualnych sprawach podatników, płatników i inkasentów (art. 14b § 7 o.p. w brzmieniu obowiązującym od 2005 r.).

W postępowaniach sądowych natomiast wyrok zawsze ogłaszany jest publicznie, a wyłączenie jawności rozprawy może nastąpić tylko ze względu na moralność, bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, ochronę życia prywatnego stron lub inny ważny interes prywatny (art. 45 ust. 2 Konstytucji). Regulacje te są doprecyzowane w ustawach procesowych (prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, kodeksy postępowania cywilnego, karnego i w sprawach o wykroczenia), niemniej nie przewidują publicznego wglądu do wyroków i postanowień sądowych. Udział publiczności w postępowaniach sądowych polega jedynie na możliwości uczestnictwa w rozprawie. Do rozstrzygnięć sądowych (utrwalonych na piśmie), w myśl ustaw procesowych, mają dostęp jedynie strony. Dopiero przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej otworzyły możliwość uzyskania osobom niebędącym stronami wglądu i odpisu z nich.

Co prawda art. 90 prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (dalej: p.p.s.a.), art. 148 k.p.c., art. 355 k.p.k. oraz art. 70 § 1 k.p.w. gwarantują jawność posiedzeń sądowych, m.in. przez to, że sąd rozpoznaje sprawy na rozprawie, jednak w wielu przypadkach dopuszczalne są posiedzenia niejawne lub z wyłączeniem jawności (zwłaszcza w postępowaniu karnym, co uzasadnione jest potrzebą zapewnienia bezpieczeństwa stawającym przed sądem). Ponadto w sytuacjach uzasadnionych interesem publicznym (z urzędu) lub prywatnym (na wniosek), określonych w art. 96 § 1 i 2 p.p.s.a., 153 § 1 i § 2 k.p.c., art. 359-360 k.p.k., rozprawa odbywa się przy drzwiach zamkniętych lub, jak stanowi art. 70 § 2 k.p.w., z wyłączeniem jawności (zawsze z urzędu). Utrwalanie przebiegu rozprawy (filmowanie, nagrywanie itd.) możliwe jest tylko za zezwoleniem sądu. Jedynie w postępowaniu karnym i w

sprawach o wykroczenia w sekretariacie sądu od 1 lipca 2003 r. wykładane są do publicznego wglądu odpisy wyroków wydanych poza rozprawą, lecz tylko na 7 dni (art. 418a k.p.k. i art. 82 § 1 k.p.w.).

Wskazać należy, że przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej stosuje się do postępowań już zakończonych. Dopóki są one w toku, stosuje się właściwe ustawy procesowe i zawarte w nich ograniczenia dostępu do akt (tak wyrok NSA w Warszawie z dnia 7 marca 2003 r. II SA 3572/02, za: Wokanda 2003, nr 10, s. 35).

Podania i wnioski (pisma) stron nie są objęte jawnością, co wynika z ochrony prywatności wynikającej z art. 47 Konstytucji. Wątpliwości budzi natomiast pogląd zawarty w wyroku NSA z dnia 5 grudnia 2001 r. (II SA 155/01, OSP 2002, nr 6, poz. 78), że wykonane na zlecenie osób fizycznych projekty budowy lub modernizacji obiektów budowlanych nie są danymi publicznymi, choćby zostały włączone do akt sprawy administracyjnej, a nawet stanowiły element pozwolenia na budowę. Skoro bowiem zostały zgromadzone przez organ w sposób prawem przewidziany, to są działalnością publiczną organu władzy.

V. Szczegółowy tryb dostępu do informacji publicznej

Ustawa o dostępie do informacji publicznej wyróżnia obligatoryjne i fakultatywne sposoby udostępniania informacji publicznej.

Obligatoryjnie udostępnia się informację publiczną poprzez:

1) ogłoszenie w BIP²³ – teleinformatycznym urzędowym biuletynie informacyjnym. Składa się on ze stron podmiotowych, prowadzonych przez podmioty obowiązane do udostępniania informacji, oraz strony głównej, z wykazem wszystkich stron podmiotowych i odnośnikami do nich, prowadzonej przez Ministra Nauki i Informatyzacji (do 21 lipca 2005 r. przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji),

²³ Wymogi techniczne stawiane stronom BIP (podmiotowym i głównej) oraz obowiązki podmiotów je tworzących określa rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 maja 2002 r. w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej (Dz.U. Nr 67, poz. 619). Forma oraz treść i sposób ich prezentacji na stronach podmiotowych BIP są dość zróżnicowane, różny jest też stopień aktualności publikowanych danych. Jest to po części skutkiem tego, że u.d.i.p. nie reguluje sposobu pogrupowania i ułożenia danych na stronach BIP.

2) udostępnienie na wniosek (nawet zgłoszony ustnie) informacji nieogłoszonej w BIP,

3) wstęp na posiedzenia organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów i dostęp do materiałów dokumentujących te posiedzenia (art. 7 ust. 1 w zw. z art. 8 i 10 u.d.i.p.).

Sposoby fakultatywne to wywieszanie lub wyłożenie w miejscu publicznie dostępnym albo udostępnienie przez zainstalowane w tych miejscach urządzenia (art. 11 u.d.i.p.).

Powołana ustawa nie określa terminu zamieszczenia informacji w BIP, stanowi jednak, że informacja publiczna powinna być udzielona niezwłocznie i zawierać aktualną wiedzę o sprawach publicznych (art. 3 ust. 2 u.d.i.p.), przy czym informacja udostępniona w BIP nie podlega udostępnieniu na wniosek (art. 10 ust. 1 u.d.i.p.). Wydaje się jednak, że to ostatnie nie dotyczy dokumentów odnośnie do wykonywania zadań publicznych przez organy władzy, gdyż mogłoby to ograniczyć dostęp do nich.

Zgodnie z art. 7 ust. 2 u.d.i.p., dostęp do informacji publicznej jest bezpłatny. Dopuszcza się pobieranie opłat wyłącznie od informacji udostępnianych na wniosek i jedynie w wysokości odpowiadającej dodatkowym kosztom, związanym ze sposobem udostępnienia lub koniecznością przekształcenia informacji w formę wskazaną we wniosku (może to być np. koszt wydruku lub skopiowania udostępnianych dokumentów, nie będzie to koszt zakupu drukarki czy kopiarki ani też wynagrodzenie pracownika, który informację przygotował). Opłatę można pobrać dopiero po powiadomieniu wnioskodawcy o jej wysokości, dokonany w ciągu 14 dni od dnia złożenia wniosku (art. 15 ust. 1 u.d.i.p.). Udostępnienie informacji za opłatą następuje po 14 dniach od powiadomienia; w tym terminie wnioskodawca może zmienić wniosek w części dotyczącej sposobu lub formy udostępnienia informacji albo go wycofać (art. 15 ust. 2 u.d.i.p.).

Przepisy ustawy, dotyczące opłat za udostępnienie informacji publicznej, odnoszą się do wszystkich podmiotów udzielających informacji zarówno prywatnych, jak i publicznych, nie określając charakteru tych opłat. Z art. 177 Konstytucji wynika, że spory w sprawach dotyczących opłat należą do kompetencji sądów powszechnych, które wydają wyroki we wszystkich sprawach niezastrzeżonych ustawowo dla właściwości innych sądów. Do ustalania tych opłat nie stosuje się ani przepisów or-

dynacji podatkowej, ani kodeksu postępowania administracyjnego, nie podlegają one też egzekucji administracyjnej (wynika to z art. 3 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o egzekucji administracyjnej²⁴). Opłata za udzielenie informacji publicznych ma charakter cywilnoprawny. Nie zmienia tego fakt, że pobrana przez organ rządowy lub samorządowy stanowi będzie dochód budżetu państwa lub jednostki samorządu terytorialnego. Pobór opłat lub rezygnacja z ich pobrania zależy od uznania podmiotu udzielającego informacji.

Zgodnie z art. 13 u.d.i.p., udostępnianie informacji na wniosek następuje bez zbędnej zwłoki, nie później niż w ciągu 14 dni od jego złożenia. Jeśli nie może być udostępniona w tym terminie, wnioskodawcę powiadamia się o powodach opóźnienia i o innym terminie, nie dłuższym jednak niż 2 miesiące od dnia złożenia wniosku. Informacji udziela się w sposób oraz w formie określonej we wniosku, chyba że nie może być udostępniona w ten sposób lub w tej formie. Podmiot obowiązany do jej udostępnienia pisemnie powiadamia wnioskodawcę o przyczynach braku możliwości udostępnienia informacji zgodnie z wnioskiem i wskazuje sposób lub formę, w jakiej może ją niezwłocznie udostępnić. Jeśli w ciągu 14 dni od powiadomienia wnioskodawca nie złoży wniosku o udostępnienie informacji w sposób lub w formie wskazanych w powiadomieniu, postępowanie o udostępnienie informacji umarza się (art. 14 u.d.i.p.).

Zgodnie z art. 16 u.d.i.p., odmowa udostępnienia informacji publicznej oraz umorzenie postępowania o udostępnienie informacji przez organ władzy publicznej następują w drodze decyzji, z zastosowaniem przepisów kodeksu postępowania administracyjnego. Uzasadnienie decyzji prócz elementów określonych w art. 107 k.p.a. zawiera także imiona, nazwiska i funkcje osób, które zajęły stanowisko w sprawie postępowania o udostępnienie informacji oraz oznaczenie podmiotów, ze względu na dobra których wydano decyzję o odmowie. Odwołanie rozpoznaje się w terminie 14 dni. Decyzję odmowną wydaje się tylko wtedy, gdy strona żądała udzielenia informacji w rozumieniu ustawy o dostępie do informacji publicznej. Jeśli żądanie dotyczy informacji niepodlegającej przepisom tej ustawy, wówczas nie wydaje się decyzji, a stronę jedynie powiadamia się o braku możliwości lub podstaw do udostępnienia żądanej informacji (tak np.

²⁴ Tekst jedn.: Dz.U. z 2002 r. Nr 110, poz. 968 ze zm.

wyroki NSA: z dnia 25 lipca 2003 r. II SA 1214/03, Mon. Praw. 2003, Nr 19, poz. 868, z dnia 15 marca 2003 r. II SA 4059/02, Mon. Praw. Nr 10, poz. 436, z dnia 19 grudnia 2002 r. II SA 3301/02 Mon. Praw. 2003, Nr 5, poz. 195 i z dnia 11 grudnia 2002 r. II SA 2867/02, za: Wokanda 2003, nr 6, poz. 33). Samo udzielenie informacji publicznej stanowi czynność techniczną, do której nie stosuje się kodeksu postępowania administracyjnego, a jedynie art. 13 i 14 u.d.i.p.

Do skarg w postępowaniu o udostępnienie informacji publicznej stosuje się ustawę z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi²⁵. Przekazanie akt z odpowiedzią na skargę następuje w ciągu 15 dni od jej otrzymania, a sąd administracyjny rozpatruje ją w ciągu 30 dni od otrzymania wspomnianych akt (art. 21 u.d.i.p.).

Charakter przytoczonych wyżej terminów (14, 15 i 30-dniowych), mających na celu przyspieszenie postępowań w sprawach dotyczących udzielenia informacji publicznej, nie jest jasny. Wydaje się, że terminy wskazane w art. 13, 14 i 21 u.d.i.p. są terminami procesowymi, gdyż dotyczą biegu postępowania w sprawie udzielenia informacji publicznej. Mają one charakter instrukcyjny. Organ może określonej w nich czynności (udzielenia informacji, umorzenia postępowania, przekazania skargi itd.) dokonać w terminie krótszym lub dłuższym. Ich przekroczenie, jeśli ma znamiona beczynności, może podlegać zaskarżeniu w trybie art. 37 k.p.a., a nawet skutkować odpowiedzialnością odszkodowawczą Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, stosownie do art. 417¹ § 3 k.c.

Termin ustalenia i pobrania opłaty za udzielenie informacji (art. 15 u.d.i.p.) wydaje się natomiast, moim zdaniem, terminem prawa materialnego. Nie odnosi się on bowiem do biegu postępowania o udzielenie informacji publicznej, lecz zakreśla ramy czasowe, w jakich podmiot ubiegający się o informację publiczną może zostać obciążony opłatą za jej udzielenie. Z jednej strony, termin ten wiąże organ udzielający informacji, który przed jego upływem nie może obciążyć wnioskodawcy opłatą, a z drugiej strony, jest zastrzeżony na korzyść wnioskodawcy jako dłużnika (art. 457 k.c.). Dłużnik ma bowiem pewność, że przed upływem

²⁵ Dz.U. Nr 153, poz. 1270.

terminu nie zostanie obciążony opłatą, a zarazem może – nawet po jego upływie – uwolnić się od obowiązku zapłaty, rezygnując z zapoznania się z udostępnioną informacją.

Podmiot, któremu odmówiono dostępu do informacji publicznej ze względu na ochronę danych osobowych, prawo do prywatności lub tajemnicę inną niż państwowa, służbowa, skarbową lub statystyczna, może wnieść powództwo o jej udostępnienie do sądu rejonowego, właściwego ze względu na siedzibę podmiotu, który odmówił udostępnienia tej informacji (art. 22 u.d.i.p.).

W zakresie dostępu prasy do informacji publicznej stosuje się przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej (art. 3a ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. – Prawo prasowe²⁶), natomiast tryb udzielania informacji o środowisku ustalony został przepisami prawa ochrony środowiska. Informacje te udostępnia się na trzy sposoby:

1) przez zamieszczenie w publicznie dostępnym wykazie danych o dokumentach zawierających informacje o środowisku i jego ochronie – informacji (art. 19 ust. 6 i 7 p.o.ś.) obligatoryjnie o dokumentach wskazanych w art. 19 ust. 2 p.o.ś. i fakultatywnie – o wskazanych w art. 19 ust. 3 p.o.ś. Wzór wykazu określił Minister Środowiska rozporządzeniem z dnia 17 czerwca 2003 r.²⁷;

2) przez udostępnienie na pisemny wniosek lub bez pisemnego wniosku, jeśli informacja nie wymaga wyszukania i może być udzielona ustnie (art. 19 ust. 4 i 5 p.o.ś.);

3) zamieszczenie w bazie danych, prowadzonej przez starostę lub wojewodę, dostępnej za pośrednictwem publicznych sieci telekomunikacyjnych (art. 30 ust. 1 i 2 p.o.ś.). Sposób i zakres udostępniania informacji w tych bazach określa rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 1 października 2002 r. w sprawie sposobu udostępniania informacji o środowisku²⁸.

Zgodnie z art. 21 p.o.ś., organ administracji bez zbędnej zwłoki udostępni informację na wniosek w dniu jego złożenia, jeśli dotyczy dokumentów, o których dane zamieszcza się w publicznie dostępnych wykazach (ust. 3), a w pozostałych przypadkach w ciągu miesiąca od dnia

²⁶ Dz.U. Nr 5, poz. 24 ze zm.

²⁷ Dz.U. Nr 110, poz. 1058.

²⁸ Dz.U. Nr 176, poz. 1453 ze zm.

otrzymania wniosku (ust. 1). Termin ten można przedłużyć do 2 miesięcy, ze względu na stopień skomplikowania sprawy, z odpowiednim stosowaniem art. 36 k.p.a. (ust. 2).

Zgodnie z art. 24 p.o.ś., wyszukiwanie i przeglądanie w siedzibie organu administracji dokumentów wyszczególnionych w publicznie dostępnym wykazie jest bezpłatne (ust. 1), a za wyszukiwanie informacji spoza wykazu oraz sporządzanie kopii dokumentów lub danych i ich przesyłanie organ administracji pobiera się opłatę w wysokości odzwierciedlającej związane z tym uzasadnione koszty (ust. 2). Stawki oraz sposób i terminy pobierania opłat (za wyszukanie dokumentów, ich kopiowanie lub wydruk i wysyłkę) określił Minister Środowiska w rozporządzeniu z dnia 25 lutego 2003 r. w sprawie stawek opłat za udostępnianie informacji o środowisku i jego ochronie oraz sposobu uiszczania opłat²⁹. Opłaty te podlegają egzekucji administracyjnej, a udzielenie informacji następuje dopiero po ich uiszczeniu. Rozporządzenie nie poddaje opłat przepisom ordynacji podatkowej, stanowią więc należność publicznoprawną podlegającą przepisom ustawy o finansach publicznych. Określenie stawek opłat w rozporządzeniu wykonawczym do ustawy wydaje się właściwsze niż pozostawienie ich ustalenia uznaniu podmiotów udzielających informacji. Wadą rozporządzenia jest jedynie wprowadzenie sztywnych stawek opłat, bez możliwości ich obniżenia lub zwolnienia w uzasadnionych wypadkach. W rezultacie umorzenie opłat możliwe jest jedynie na zasadach określonych w art. 34 ust. 1 i 2 i art. 34a u.f.p. oraz w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 16 stycznia 2001 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu umarzania, odraczania lub rozkładania na raty spłat należności pieniężnych, do których nie stosuje się przepisów ordynacji podatkowej³⁰, a więc w szczególnie uzasadnionych wypadkach. Umorzenie należności, choćby częściowe, dopuszczalne jest jedynie w wypadku całkowitej nieściągalności (w jednostkach samorządu terytorialnego organ stanowiący może określić odmienne zasady umarzania). Taki rygoryzm w poborze opłat za udzielanie informacji wydaje się zbędny.

Odmowa udzielenia informacji o stanie środowiska i jego ochronie następuje w drodze decyzji administracyjnej, w przypadkach szczegóło-

²⁹ Dz.U. Nr 50, poz. 435.

³⁰ Dz.U. Nr 6, poz. 54 ze zm.

wo określonych w art. 20 ust. 1 (odmowa obligatoryjna)³¹ i ust. 2 p.o.ś. (odmowa fakultatywna)³². Jeżeli możliwe jest oddzielenie części informacji podlegającej wyłączeniu z udostępniania, udostępnia się pozostałą część informacji (art. 22 p.o.ś.). Uregulowania te pozostawiają organom administracji dużo swobody w ocenie, czy zachodzi przesłanka odmowy udostępnienia informacji, np. możliwość naruszenia praw autorskich (patentowych), zakłócenia biegu postępowania czy zagrożenia środowiska itd. Wypada zauważyć, że sprawy o udzielenie informacji o środowisku są w całości rozpatrywane w trybie administracyjnym. Wszystkie decyzje odmowne podlegają zaskarżeniu w drodze odwołania do organu administracyjnego II instancji, nawet wówczas, gdy odmowa wynika z ochrony uzasadnionych interesów prywatnych osób trzecich. Ustawa o dostępie do informacji publicznej w takich sytuacjach przewiduje powództwo do sądu powszechnego, co wydaje się rozwiązaniem trafniejszym.

³¹ Odmawia się udostępnienia informacji ze względu na ochronę danych statystycznych, wynikającą z przepisów o statystyce publicznej lub ochronę praw autorskich oraz patentowych (jeśli ujawnienie mogłoby je naruszyć), toczące się postępowanie sądowe, dyscyplinarne lub karne (jeśli ujawnienie mogłoby zakłócić ich przebieg), zagrożenie środowiska, które mogłoby spowodować ujawnienie dokumentów lub danych (chodzi tu głównie o cenne składniki przyrody, zagrożone działaniami osób chcących je pozyskać lub użytkować z naruszeniem zakazów ochrony przyrody), zastrzeżenie o nieudostępnianiu złożone przez podmioty, które dostarczyły dane, nie mając takiego obowiązku.

³² Można odmówić udostępnienia informacji, jeśli wymagałoby to dostarczenia dokumentów (danych) w trakcie opracowywania lub przeznaczonych do użytku wewnętrznego, jeśli wniosek o udostępnienie informacji jest w sposób oczywisty niemożliwy do zrealizowania lub sformułowany zbyt ogólnie, a także na uzasadniony wniosek przekazywanego informacji (dane o wartości handlowej, zwłaszcza technologiczne), o ile ich ujawnienie mogłoby pogorszyć jego konkurencyjną pozycję. Nie dotyczy to informacji charakteryzujących wprowadzane do powietrza pyły i gazy, ścieki wprowadzane do wód albo do ziemi, wytwarzane odpady oraz emitowany hałas lub pola elektromagnetyczne.