

Dostęp do informacji publicznej w jednostkach samorządu terytorialnego

Michał Krajewski,
radca prawny,
ekspert NIST

Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła kontrolę zatytułowaną „REALIZACJA PRZEZ JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO ZADAŃ DOTYCZĄCYCH UDOSTĘPNIANIA INFORMACJI PUBLICZNEJ”¹. Większość spośród skontrolowanych samorządów w latach 2020 – 2022 (jak wynika z Informacji o wynikach kontroli) obowiązki związane z udostępnianiem informacji publicznej realizowała prawidłowo, zgodnie z przepisami prawa i rzetelnie. Niestety zdarzały się również przypadki, że w jednostkach samorządu terytorialnego przyjmowano regulacje ograniczające dostęp do informacji publicznej, zaś pozostałe uchybienia dotyczyły nieterminowego udostępniania informacji publicznej na wniosek, a także nieudostępniania lub niewłaściwego udostępniania informacji publicznej w BIP.

Dostęp do informacji publicznej został uregulowany w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej² w art. 61, zgodnie z którym obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz

osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa.

Prawo to obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu. Ograniczenie zaś tego prawa, może nastąpić 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.

Tryb udzielania informacji, o których mowa w ust. 1 i 2, określają ustawy, a w odniesieniu do Sejmu i Senatu ich regulaminy.

Jak wynika zatem z ww. unormowania, prawo dostępu do informacji publicznej, może być ograniczone na zasadach wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji z modyfikacją wskazaną w powyższym przepisie. Art. 31 ust. 3 Konstytucji stanowi, że ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porząd-

¹ Informacja o wynikach kontroli. REALIZACJA PRZEZ JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO ZADAŃ DOTYCZĄCYCH UDOSTĘPNIANIA INFORMACJI PUBLICZNEJ LPO.430.004.2022 Nr ewid. 120/2022/P/22/076/LPO <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/administracja/dostep-do-informacji-publicznej-w-nbsp-samorzadach-jeszcze-nieidealny.html>

² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1997 r., Nr 78 poz. 483 ze zm.)

ku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw³.

W tych zatem przypadkach przewidziano uprawnienia państwa w ograniczeniu obywatelowi (każdemu) prawa do informacji publicznej, co zostało również uregulowane w art. 5 ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Zasady i tryb udzielania informacji, o których mowa w powołanym powyżej art. 61 Konstytucji RP określają ustawy, a są to w zakresie objętym przedmiotową opinią przede wszystkim:

- ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r., poz. 902 z późn. zm.), zw. dalej u.d.i.p.,
- ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r., poz. 40 z późn. zm.),
- ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2023 r., poz. 572 z późn. zm.),
- ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2022 r., poz. 2094 z późn. zm.).

Zanim jednak rozpocznę analizę poszczególnych przepisów ww. ustawy, już w tym miejscu zwracam uwagę, że na podstawie Konstytucji RP, podmiotami zobowiązanymi do udzielenia informacji publicznej są m.in. jednostki samorządu terytorialnego (gminy, powiatu i województwa), działające poprzez swoje organy stanowiące i wykonawcze.

Ustawa o dostępie do informacji publicznej reguluje zakres podmiotowy i przedmiotowy stosowania ustawy oraz najszerszej określa zasadę jawności działania organów władz publicznych, procedurę i tryb udostępnienia informacji publicznej⁴. W swoim założeniu miała być ustawą ustrojową, regulującą i konkretyzującą wyrażoną w konstytucji prawo obywatela do informacji publicznej. Tak się jednak nie stało.

Przytoczony powyżej przepis art. 61 Konstytucji RP nie

posługuje się pojęciem „informacji publicznej”, czyni to dopiero ustawa o dostępie do informacji publicznej, która w art. 1 stanowi, że każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną w rozumieniu ustawy i podlega udostępnieniu na zasadach i w trybie określonych w niniejszej ustawie.

Powyższa definicja nie wyjaśnia w zasadzie znaczenia informacji publicznej i została sformułowana w sposób, który uniemożliwia ocenę, czy np. żądana informacja przez wnioskodawcę stanowi informację publiczną (ignotum per ignotum – nieznanne przez nieznanne). Dlatego dokonując wykładni tego pojęcia niewątpliwie należy odwołać się zarówno do art. 61 Konstytucji RP i art. 6 u.d.i.p. Zwraca się również uwagę, że przy jej interpretacji nie można również pominąć regulacji wspólnotowych⁵. Art. 6 przywołanej ustawy, konkretyzuje przedmiot informacji publicznej, lecz nie zawiera enumeratywnego wyczerpania jej źródeł i rodzajów. Potwierdzeniem powyższej tezy jest użycie przez ustawodawcę w treści tego przepisu sformułowania w „szczegółności”. Nie można zatem uznać, że informacja, która nie została ujęta w tym przepisie, nie stanowi informacji publicznej. W piśmiennictwie niejednokrotnie próbowano zbudować definicję „informacji publicznej” i tak:

A. Piskorz-Ryń w oparciu o analizę treści normatywnej art. 61 Konstytucji wskazała, że „Za informację publiczną można więc uznać każdą informację dotyczącą okoliczności stanowiącej wyodrębniony przedmiot zainteresowania określonego podmiotu lub choćby hipotetycznej grupy osób, dotyczący funkcjonowania władzy publicznej, w tym wykonywania zadań publicznych lub zarządzania majątkiem publicznym.”⁶

M. Bernaczyk, M. Jabłoński i K. Wygoda „sformułowali kryteria zakwalifikowania konkretnej sprawy jako sprawy publicznej. Do kryteriów o charakterze podstawowym zaliczyli:

1) kryterium podmiotowe – sprawa dotyczy organu władzy publicznej, podmiotów publicznych, a także osób peł-

3 Tuleja Piotr (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, wyd. II Opublikowano: WKP 2023

4 Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym pod redakcją Pawła Chmielnickiego, Opublikowano: WKP 2022 (LEX)

5 Kamińska Irena, Rozbicka-Ostrowska Mirosława, Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz, wyd. III Opublikowano: WK 2016 (LEX)

6 Piskorz-Ryń Agnieszka (red.), Sakowska-Baryła Marlena (red.), Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz Opublikowano: WKP 2023 (LEX)

niących funkcje publiczne;

2) kryterium przedmiotowe – sprawa dotyczy sprawy z zakresu administracji publicznej (zadania władzy publicznej);

3) kryterium gospodarowania lub dysponowania majątkiem Skarbu Państwa lub mieniem komunalnym,

oraz kryteria pomocnicze mające znaczenie dla ustalenia charakteru sprawy:

- 1) kryterium celu publicznego;
- 2) kryterium interesu publicznego⁷.

Przedmiotem orzecznictwa sądowo – administracyjnego również była analiza definicji „informacji publicznej”. Za ugruntowane orzecznictwo w tym przedmiocie można przyjąć treść uzasadnienia do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach w którym to Sąd wskazał, że: „Ustawodawca zdefiniował pojęcie „informacji publicznej” w art. 1 ust. 1 i art. 6 u.d.i.p., wskazując, że informacją taką jest każda informacja o sprawach publicznych, a w szczególności o sprawach wymienionych w art. 6 ust. 1 i 2, przy czym dokumentem urzędowym, w rozumieniu przepisów u.d.i.p., jest treść oświadczenia woli lub wiedzy, utrwalona i podpisana w dowolnej formie przez funkcjonariusza publicznego, w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny, w ramach jego kompetencji, skierowana do innego podmiotu lub złożona do akt sprawy. Z kolei, sprawa publiczna oznacza przejaw działalności podmiotów wskazanych w Konstytucji RP w jej rozumieniu wynikającym z unormowań Konstytucji RP, tj. takiej aktywności tych podmiotów, która ukierunkowana jest na wypełnianie określonych zadań publicznych i realizowanie określonych interesów i celów publicznych, co nie jest tożsame z każdym przejawem aktywności tych podmiotów. Wykładnia prokonstytucyjna art. 6 u.d.i.p. prowadzi do wniosku, że informacją o sprawie publicznej jest więc również informacja o podmiotach, o których mowa w art. 4 ust. 1 ustawy oraz zasadach ich funkcjonowania, jedynie w zakresie dotyczącym działalności tych podmiotów. Tak też należy rozumieć informację w zakresie organizacji tych podmiotów (art. 6 ust. 1 pkt 2 lit. b u.d.i.p.), czy w zakresie prowadzonych przez nie rejestrów, ewidencji i archiwów (art. 6 ust. 1 pkt 3 lit. f

u.d.i.p.) a także w zakresie danych publicznych (art. 6 ust. 4 u.d.i.p.) lub w zakresie polityki wewnętrznej i zagranicznej, w tym o zamierzeniach działań władzy ustawodawczej oraz wykonawczej (art. 6 ust. 1 pkt 1 lit. a u.d.i.p.). Koresponduje z tą wykładnią treść art. 4 ust. 1 u.d.i.p. eksponująca element „wykonywania zadań publicznych” przez podmioty będące adresatami roszczeń o udostępnienie informacji publicznej, czyli zadań, które cechuje powszechność i użyteczność dla ogółu, a także sprzyjanie osiągnięciu celów określonych w Konstytucji lub ustawie (zob. wyrok NSA z dnia 18 sierpnia 2010 r., sygn. akt. I OSK 851/10). (...) Zgodnie z ugruntowanymi już poglądami orzecznictwa, wypracowanymi na tle analizy art. 1 ust. 1, jak i precyzującego go art. 6 ust. 1 i 2 w związku z art. 4 u.d.i.p., informacją taką jest każda informacja wytworzona lub odnoszona do władz publicznych, a także wytworzona lub odnoszona do innych podmiotów wykonujących funkcje publiczne w zakresie wykonywania przez nie zadań władzy publicznej i gospodarowania mieniem komunalnym lub mieniem Skarbu Państwa. Status informacji publicznej uzyskuje przy tym taka informacja, która związana jest z funkcjonowaniem wspólnoty publicznoprawnej (państwa). Wskazuje się zatem, że informacją publiczną są informacje dotyczące wykonywania zadań publicznych, w tym gospodarowania mieniem publicznym, utrwalona na nośniku w formie pisemnej, dźwiękowej, wizualnej lub audiowizualnej, eksponując powiązania informacji publicznej z dynamiczną działalnością państwa, jako organizatora życia społeczno-gospodarczego z jednoczesnym wskazaniem, że w demokratycznym państwie prawa jak najszerszy katalog informacji musi być przedmiotem kontroli społecznej (por. wyroki NSA z dnia 23 lutego 2018 r. sygn. akt I OSK 1514/16, z dnia 31 maja 2004 r., sygn. akt OSK 205/04.)⁸.

Na gruncie ustawy o dostępie do informacji publicznej, prawo dostępu do niej przysługuje nie tylko obywatelom RP (tak to wskazano w art. 61 Konstytucji RP) ale jak stanowi art. 2 ust. 1 u.d.i.p. każdemu, co oznacza, że ustawodawca poszerzył krąg podmiotów uprawnionych w stosunku do ww. przepisu Konstytucji RP. Do grupy tej można zatem zaliczyć zarówno osoby fizyczne (obywateli polskich, ale również osoby posiadające obywatelstwo innych państw, czy też bezpaństwowców), jak i osoby prawne (np. fundacje stowarzyszenia), jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej, np. organizacje społeczne,

⁷ M. Bernaczyk, M. Jabłoński, K. Wygoda, Biuletyn Informacji Publicznej. Informatyzacja administracji, Wrocław 2005, s. 61.

⁸ wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 24 października 2023 r. III SAB/GI 223/23 (LEX)

a także różnego rodzaju organizacje pozarządowe, partie polityczne. Wątpliwości budzi, czy do ww. katalogu osób uprawnionych do uzyskania informacji publicznej można zaliczyć osoby mające ograniczoną zdolność do czynności prawnej lub nie posiadające jej wcale w przypadku, gdy osoba taka złoży wniosek w trybie art. 10 ust. 1 u.p.i.d. (z oczywistych względów może ona wejść na stronę BIP, zapoznać się z wyłożonymi lub wywieszonymi informacjami, uczestniczyć na posiedzeniach kolegialnych organów, itd.)⁹. Wydaje się, że rozpatrując te wątpliwości należy wyróżnić dwa etapy udostępnienia informacji publicznej w tym trybie, „o różnym co do sformalizowania charakterze”¹⁰, na co zwrócił uwagę Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 17 lutego 2023 r. II SA/Łd 833/22¹¹. I tak po wpłynięciu wniosku do podmiotu i uznania przez niego, że nie zachodzą przeszkody do udzielenia informacji (żądana informacja jest informacją prostą, nie występują żadne ograniczenia przewidziane w art. 5 u.d.i.p.) jest on zobowiązany do jej udzielenia (czynność materialno – techniczna), ponieważ wniosek nie musi odpowiadać żadnym wymogom formalnym. Natomiast zgoła odmienna sytuacja występuje, gdy zachodzi konieczność wydania decyzji administracyjnej (sytuacje kiedy ustawa nakłada na organ taki obowiązek zostaną omówione poniżej), wtedy przed jej wydaniem wnioskodawca wzywany jest do uzupełnienia braków formalnych tego wniosku i musi on od tego momentu spełniać wymagania przewidziane w art. 63 Kpa¹². Zastosowanie bowiem znajdzie art. 16 ust. 2 u.d.i.p., który odsyła w przypadku odmowy udostępnienia informacji publicznej do przepisów Kpa, a tym samym do postępowania toczącego się przed wydaniem decyzji. W konsekwencji na etapie wydawania decyzji istotne jest już, czy wnioskodawca posiada pełną (ograniczoną) zdolność do czynności prawnych. Oczywiście osoba taka może działać przez przedstawiciela ustawowego¹³.

W przypadku osób prawnych lub tzw. ułomnych osób prawnych, organ (podmiot zobowiązany do udostępnie-

nia informacji publicznej), powinien zbadać, czy osoby reprezentujące tą osobę prawną lub jednostkę nieposiadającą osobowości prawnej są należycie umocowane¹⁴.

Należy również zauważyć, że organy administracji nie mieszczą się w dyspozycji art. 2 ust. 1 u.d.i.p., zatem nie mają uprawnień do pozyskania informacji publicznej na podstawie tych przepisów¹⁵, w przeciwieństwie do radnych jednostek samorządu terytorialnego, którym jako obywatelom, przysługuje prawo dostępu do informacji publicznej w jednostce samorządu terytorialnego¹⁶.

Od osoby korzystającej z prawa do informacji publicznej nie wolno żądać wykazania interesu prawnego lub faktycznego (art. 2 ust. 2 u.d.i.p.), a zatem podmiot zobowiązany do udzielenia informacji publicznej (niezależnie kto jest wnioskodawcą) nie posiada uprawnień do badania z jakich powodów lub przyczyn wnioskodawca wystąpił o uzyskanie tej informacji (wyjątek stanowi dostęp do informacji przetworzonej).

Zakres prawa do informacji publicznej, został w sposób enumeratywny wymieniony w art. 3 ust. 1 u.p.i.d. Prawo do informacji publicznej obejmuje więc uprawnienie do:

- 1) uzyskanie informacji publicznej, w tym uzyskania informacji przetworzonej, w takim zakresie, w jakim jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego.

Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu do wyroku z dnia 16 marca 2018 r. sygn. akt I OSK 915/16¹⁷, wskazał w oparciu o dotychczasowe orzecznictwo, że „Informacja publiczna przetworzona to taka, która:

- „w chwili złożenia wniosku w zasadzie nie istnieje w kształcie objętym wnioskiem, a niezbędnym podstawowym warunkiem jej wytworzenia jest przeprowadzenie przez podmiot zobowiązany pewnych czynności analitycznych, organizacyjnych

9 Piskorz-Ryń Agnieszka (red.), Sakowska-Baryła Marlena (red.), Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz Opublikowano: WKP 2023 (Lex)

10 Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 17 lutego 2023 r. II SA/Łd 833/22 (LEX)

11 Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 17 lutego 2023 r. II SA/Łd 833/22 (LEX).

12 Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2023 r., poz. 775)

13 Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z 21 marca 2017 r. sygn. akt I OSK 2500/16 – Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych

14 Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz dr Mariusz Bidziński, prof. dr hab. Marek Chmaj, dr hab. Przemysław Szustakiewicz, rok 2023, wydanie 4 (Legalis).

15 Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz dr Mariusz Bidziński, prof. dr hab. Marek Chmaj, dr hab. Przemysław Szustakiewicz, rok 2023, wydanie 4 (Legalis).

16 Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz dr Mariusz Bidziński, prof. dr hab. Marek Chmaj, dr hab. Przemysław Szustakiewicz, rok 2023, wydanie 4 (Legalis).

17 Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 marca 2018 r. sygn. akt I OSK 915/16 Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

- i intelektualnych w oparciu o posiadane informacje proste (por. wyrok NSA z dnia 30 września 2015 r., I OSK 1746/14);
- jest wynikiem ponadstandardowego nakładu pracy podmiotu zobowiązanego wymagającej użycia dodatkowych sił i środków oraz zaangażowania intelektualnego w stosunku do posiadanych przez niego danych i wyodrębniana w związku z żądaniem wnioskodawcy oraz na podstawie kryteriów przez niego wskazanych; jest to zatem informacja przygotowywana „specjalnie” dla wnioskodawcy wedle wskazanych przez niego kryteriów (por. wyrok NSA z dnia 5 kwietnia 2013 r., I OSK 89/13, LEX nr 1368968; por. też wyrok NSA z dnia 17 października 2006 r., I OSK 1347/05, LEX nr 281369) na podstawie pierwotnego zasobu danych (por. wyrok NSA z dnia 12 grudnia 2012 r., I OSK 2149/12; wyrok NSA z dnia 5 kwietnia 2013 r., I OSK 89/13;
 - jest wynikiem działań wykraczających poza zakres działań mieszczących się w ramach podstawowych kompetencji organu - „przy rozstrzygnięciu tego typu spraw należy mieć na uwadze, iż ograniczenie wprowadzone przepisem art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej w zakresie udzielania informacji publicznej przetworzonej ma zapobiegać sytuacjom, w których działania organu skupiać się będą nie na funkcjonowaniu w ramach przypisanych kompetencji, lecz na czynnościach związanych z udzielaniem informacji publicznej (wyroki NSA z dnia 5 września 2013 r. I OSK 953/13, I OSK 866/13, I OSK 865/13); „proces powstawania informacji (przetworzonej) skupia podmiot zobowiązany do udzielenia informacji publicznej na jej wytworzeniu dla wnioskodawcy, odrywając go od przypisanych mu kompetencji i zadań, toteż ustawodawca zdecydował, że proces wytworzenia nowej informacji w oparciu o posiadane dokumenty obwarowany będzie koniecznością wykazania, że jej udostępnienie jest szczególnie istotne dla interesu publicznego” (por. wyrok NSA z dnia 9 października 2010 r., I OSK 1737/12);
 - może być jakościowo nową informacją, nieistniejącą dotychczas w przyjętej ostatecznie treści i postaci, chociaż jej źródłem są materiały znajdujące się w posiadaniu podmiotu zobowiązanego (por. wyrok NSA z dnia 28 kwietnia 2016 r., I OSK 2658/14; wyrok NSA z dnia 5 stycznia 2016 r., I OSK 33/15);
 - nie musi być wyłącznie wytworzoną rodzajowo nową informacją - „informacja przetworzona obejmuje dane publiczne, które co do zasady wymagają dokonania stosownych analiz, obliczeń, zestawień statystycznych, ekspertyz, połączonych z zaangażowaniem w ich pozyskanie określonych środków osobowych i finansowych organu, innych niż te wykorzystywane w bieżącej działalności. Uzyskanie żądanych przez wnioskodawcę informacji wiązać się zatem musi z potrzebą ich odpowiedniego przetworzenia, co nie zawsze należy utożsamiać z wytworzeniem rodzajowo nowej informacji. Przetworzenie może bowiem polegać np. na wydobyciu poszczególnych informacji cząstkowych z posiadanych przez organ zbiorów dokumentów (które to zbiory mogą być prowadzone w sposób uniemożliwiający proste udostępnienie gromadzonych w nich danych) i odpowiednim ich przygotowaniu na potrzeby wnioskodawcy. Tym samym również suma informacji prostych, w zależności od wiążącej się z ich pozyskaniem wysokości nakładów, jakie musi ponieść organ, czasochłonności, liczby zaangażowanych pracowników - może być traktowana jako informacja przetworzona (zob. np. wyrok NSA z dnia 5 marca 2015 r., I OSK 863/14; wyrok NSA z dnia 4 sierpnia 2015 r., I OSK 1645/14; wyrok NSA z dnia 9 sierpnia 2011 r., I OSK 977/11); wyrok NSA z dnia 3 października 2014 r., I OSK 747/14);
 - której przygotowanie jest zdeterminowane szerokim zakresem (przedmiotowym, podmiotowym, czasowym) wniosku, wymagającym zgromadzenia i przekształcenia (zanonimizowania i usunięcia danych objętych tajemnicą prawnie chronioną) znacznej ilości dokumentów - „informacja przetworzona w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej to nie tylko taka, która powstaje w wyniku poddania posiadanych informacji analizie albo syntezie i wytworzenia w taki właśnie sposób nowej jakościowo informacji (...); w pewnych wypadkach szeroki zakres wniosku, wymagający zgromadzenia i przekształcenia (zanonimizowania i usunięcia danych objętych tajemnicą prawnie chronioną) wielu dokumentów, może wymagać takich działań organizacyjnych i angażowania środków osobowych, które zakłócają normalny tok działania podmiotu zobowiązanego i utrudniają wykonywanie przypisanych mu zadań. Informacja wytworzona w ten sposób, pomimo że składa się z wielu informacji prostych będących w posiadaniu organu, powinna być uznana za informację przetworzoną, bowiem powstały w wyniku wskazanych wyżej dzia-

łań zbiór nie istniał w chwili wystąpienia z żądaniem o udostępnienie informacji publicznej (zob. np. wyroki NSA: z dnia 2 października 2014 r., I OSK 140/14; z dnia 21 września 2012 r., I OSK 1477/12, LEX nr 1264566; z dnia 9 sierpnia 2011 r., I OSK 792/11, LEX nr 1094536; z dnia 8 czerwca 2011 r., I OSK 426/11, LEX nr 1135982; z dnia 17 października 2006 r., I OSK 1347/05, LEX nr 281369)¹⁸”.

Obowiązek wykazania szczególnie istotnego interesu publicznego spoczywa na wnioskodawcy (który może już na etapie złożenia wniosku go wykazać lub dopiero po wezwaniu do jego wykazania) i jak wynika z orzecznictwa sądowego interes publiczny istnieje wówczas, gdy uzyskanie określonych informacji mogłoby mieć znaczenie z punktu widzenia funkcjonowania państwa, np. w konsekwencji usprawniałoby działanie jego organów¹⁹, wykonywania przez podmioty władzy publicznej w zakresie ich uprawnień i obowiązków²⁰, funkcjonowania odpowiedniego szczebla organów samorządu terytorialnego²¹. Kwalifikowana forma interesu publicznego występuje również wtedy, gdy pozyskanie określonej informacji i jej upublicznienie leży w interesie nie tylko wnioskodawcy, lecz także innych obywateli²².

2) wglądu do dokumentów urzędowych, których definicja zawarta jest w art. 6 ust. 2 u.d.i.p. Tak więc przez dokument urzędowy należy rozumieć treść oświadczenia woli lub wiedzy, utrwalony i podpisany w dowolnej formie przez funkcjonariusza publicznego w rozumieniu przepisów Kodeksu karnego, w ramach jego kompetencji, skierowany do innego podmiotu lub złożony do akt sprawy.

Są nimi nie tylko dokumenty wytworzone przez dany podmiot zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej w ramach powierzonych mu zadań, ale również te których „używa on przy realizacji przewidzianych prawem zadań (także te, które tylko w części go dotyczą), nawet gdy nie pochodzą wprost od niego” (por. wyr. WSA

w Warszawie z 26.9.2007 r., II SA/Wa 2199/06, Legalis, oraz wyr. WSA w Warszawie z 16.7.2008 r., II SA/Wa 721/08, Legalis)²³.

3) dostępu do posiedzeń kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów. Uprawnienie to zostało zawężone do kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z wyborów powszechnych, jak Sejm i Senat oraz rada gminy, rada powiatu i sejmik województwa, dotyczy ono również dostępu do organów uchwałodawczych jednostek pomocniczych pochodzących z powszechnych wyborów (w szczególności rady dzielnicy/osiedla)²⁴. Obejmuje ono przede wszystkim prawo wstępu na posiedzenia, czy sesje organów, a także udostępnienie protokołów z tych posiedzeń, czyli dokumentów, które sporządza określona osoba, potwierdzając zapisaną treść swoim podpisem²⁵. W przypadku jednak nagrywania przebiegu posiedzeń uprawnienie to dotyczy również otrzymania zapis audiowizualnego lub teleinformatycznego.

Podmiotami zobowiązanymi do udostępnienia informacji publicznej, o czym stanowi art. 4 ust. 1 u.d.i.p., są władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne, w szczególności:

- 1) organy władzy publicznej;
- 2) organy samorządów gospodarczych i zawodowych;
- 3) podmioty reprezentujące zgodnie z odrębnymi przepisami Skarb Państwa;
- 4) podmioty reprezentujące państwowe osoby prawne albo osoby prawne samorządu terytorialnego oraz podmioty reprezentujące inne państwowe jednostki organizacyjne albo jednostki organizacyjne samorządu terytorialnego;
- 5) podmioty reprezentujące inne osoby lub jednostki organizacyjne, które wykonują zadania publiczne lub dysponują majątkiem publicznym, oraz osoby prawne, w których Skarb Państwa, jednostki samorządu terytorialnego

18 Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 marca 2018 r. sygn. akt I OSK 915/16 Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych

19 <https://www.bip.ornontowice.pl/bipkod/035>

20 wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 23 września 2021 r. sygn. akt II SA/Go 226/21(LEX)

21 <https://www.bip.ornontowice.pl/bipkod/035>

22 Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 grudnia 2011 r. sygn. akt I OSK 1505/11 Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych

23 Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz dr Mariusz Bidziński, prof. dr hab. Marek Chmaj, dr hab. Przemysław Szustakiewicz, Rok: 2023, wyd. 4 (Legalis)

24 Chmielnicki Paweł (red.), Ustawa o samorządzie gminnym Opublikowano: WKP 2022 (LLEX)

25 Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz dr Mariusz Bidziński, prof. dr hab. Marek Chmaj, dr hab. Przemysław Szustakiewicz, Rok: 2023, wyd. 4 (Legalis)

lub samorządu gospodarczego albo zawodowego mają pozycję dominującą w rozumieniu przepisów o ochronie konkurencji i konsumentów.

Powyższy katalog wymienionych podmiotów w tym przepisie ma charakter otwarty, co potwierdza sformułowanie w szczególności, zatem podmioty w nim nie wymienione nie mogą się uchylać od udostępnienia informacji publicznej, tylko dlatego, że nie zostały w nim ujęte.

Ustawa w art. 4 ust. 2 u.d.i.p. wymienia również jako podmioty zobowiązane do udostępniania informacji publicznej również organizacje związkowe i pracodawców reprezentatywne w rozumieniu ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego oraz partie polityczne.

Z uwagi na okoliczność, iż ww. kategoria podmiotów została wymieniona w sposób mało konkretny, orzecznictwo wielokrotnie więc musiało odpowiadać na pytanie, czy dany podmiot był/jest zobligowany do udostępniania informacji publicznej.

I tak w zakresie jednostek samorządu terytorialnego, jak wskazano w komentarzu do u.d.i.p. to przede wszystkim²⁶:

- prezydent miasta jako organ gminy, gdy wniosek o udostępnienie informacji publicznej dotyczy gminy lub jej jednostek organizacyjnych, które nie są odrębnymi osobami prawnymi wymienionymi w art. 4 ust. 1 pkt 4 u.d.i.p.,
- wójt gminy jako organ gminy będący jednostką samorządu terytorialnego należy do jednostek sektora finansów publicznych i tym samym jest niewątpliwie organem dysponującym informacją publiczną,
- starosta jako organ architektoniczno-budowlany, posiadającym informacje o prowadzonych przez siebie postępowaniach i wydanych pozwoleniach na budowę,
- spółka komunalna, jaką jest przedsiębiorstwo wodociągów i kanalizacji, wykonująca zadania publiczne w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków, a także dysponowania majątkiem publicznym,
- jednostka organizacyjna gminy działająca w formie

jednostki budżetowej pod nazwą „Zarząd Zasobu Komunalnego”, należy ona do grupy podmiotów – jednostek organizacyjnych samorządu terytorialnego, tym samym Dyrektor ZZK zobowiązany jest do udostępnienia informacji publicznej,

- spółka jako podmiot realizujący zadania publiczne w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę oraz odprowadzania i oczyszczania ścieków komunalnych,
- spółka, która wykonuje regularne przewozy związane z transportem publicznym, a więc realizuje ustawowy obowiązek jednostek samorządu terytorialnego w zakresie transportu zbiorowego, które stanowią zadania publiczne,

a także w związku z pełnieniem funkcji publicznej, zobowiązani do udostępnienia informacji są m. in.:

- skarbnik gminy,
- kierownik ośrodka pomocy społecznej,
- dyrektor szkoły publicznej,
- komendant Straży Miejskiej,
- marszałek województwa.

Przy czym podmioty wymienione w tym przepisie, są zobowiązane do udostępniania informacji publicznej, o ile tą informację posiadają. art. 4 ust. 3 u.d.i.p. Jeśli podmiot nie posiada takiej informacji udziela odpowiedzi pismem (czynność materialno-techniczna), z wyjaśnieniem, że nie jest on w posiadaniu danej informacji (nie dysponuje pełną informacją).

Prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu. Stanowi o tym, nie tylko art. 61 ust. 3 Konstytucji RP, ale również art. 5 u.d.i.p. ust. 1 tego przepisu wymienia, że prawo do informacji publicznej doznaje ograniczeń w zakresie i na zasadach określonych w przepisach o ochronie informacji niejawnych oraz ochronie innych tajemnic ustawowo chronionych. Przede wszystkim mowa tu o ustawie z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz. U. z 2023 r., poz. 756 ze zm.), która stanowi lex specialis w stosunku do u.d.i.p., a także o ustawy dotyczące tajemnicy zawodowej, dla przykładu należy wymienić m. in.: ustawy: o radcach prawnych, Prawo o adwokaturze, o komornikach sądowych, Prawo o notariacie, Prawo prasowe, o biegłych rewidentach, firmach audytorskich oraz nadzorze publicznym, o rzecznikach patentowych, o zawodach lekarza i lekarza dentystry, o zawodach pielęgniarki i położnej, o zawodzie fizjoterapeuty, Ordynacja

26 Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz dr Mariusz Bidziński, prof. dr hab. Marek Chmaj, dr hab. Przemysław Szustakiewicz, Rok: 2023, wyd. 4 (Legalis)

podatkowa²⁷.

Przy czym ograniczenie wskazane w art. 5 ust. 1 u.d.i.p., nie ma charakteru uznaniowego²⁸.

Prawo do informacji publicznej podlega także ograniczeniu:

- ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy, przy czym nie dotyczy ono informacji o osobach pełniących funkcje publiczne, mających związek z pełnieniem tych funkcji, w tym o warunkach powierzenia i wykonywania funkcji, oraz przypadku, gdy osoba fizyczna lub przedsiębiorca rezygnują z przysługującego im prawa,
- w zakresie i na zasadach określonych w przepisach o przymusowej restrukturyzacji,
- w zakresie i na zasadach określonych w ustawie z 12 lutego 2010 r. o rekapitalizacji niektórych instytucji oraz o rządowych instrumentach stabilizacji finansowej.

Z zastrzeżeniem powyższego nie można jednak ograniczać dostępu do informacji o sprawach rozstrzyganych w postępowaniu przed organami państwa, w szczególności w postępowaniu administracyjnym, karnym lub cywilnym, ze względu na ochronę interesu strony, jeżeli postępowanie dotyczy władz publicznych lub innych podmiotów wykonujących zadania publiczne albo osób pełniących funkcje publiczne – w zakresie tych zadań lub funkcji.

Ograniczenia dostępu do informacji w sprawach, o których mowa w ust. 3, nie naruszają prawa do informacji o organizacji i pracy organów prowadzących postępowania, w szczególności o czasie, trybie i miejscu oraz kolejności rozpatrywania spraw, przez które należy rozumieć informacje ogólne o organizacji i działalności danego podmiotu, nie zaś informacje dotyczące konkretnych czynności podjętych przez organ w indywidualnym postępowaniu administracyjnym względem określonego podmiotu²⁹.

Art. 6 u.d.i.p. wymienia kategorie informacji publicznej, które podlegają udostępnieniu. Jest to katalog otwarty,

czego potwierdzeniem jest posłużenie się przez ustawodawcę sformułowaniem w szczególności. Przepis ten stanowi, że udostępnieniu podlega informacja publiczna, w szczególności o:

- 1) polityce wewnętrznej i zagranicznej,
- 2) organach władzy publicznej oraz innych podmiotów wykonujących zadania publiczne oraz zasadach ich funkcjonowania,
- 3) danych publicznych,
- 4) majątku publicznym, w tym m. in. majątku jednostek samorządu terytorialnego oraz samorządów zawodowych i gospodarczych oraz majątku osób prawnych samorządu terytorialnego.

Sposób udostępnienia informacji publicznej został uregulowany w art. 7 oraz 10 i 11 u.d.i.p. Przede wszystkim podstawowym sposobem udostępnienia informacji publicznej jest Biuletyn Informacji Publicznej, o którym mowa w art. 8 tej ustawy. Dyspozycja tego przepisu wskazuje, które podmioty są zobligowane do udostępnienia informacji publicznych w tzw. BIPie, a także jaki rodzaj informacji powinien być opublikowany.

Ustawy samorządowe, które zostały wskazane powyżej, również nakładają obowiązek opublikowania w BIPie określonych informacji. Ustawy te stanowią, że:

- imienne wykazy głosowań radnych podaje się niezwłocznie do publicznej wiadomości w Biuletynie Informacji Publicznej i na stronie internetowej gminy (powiatu, województwa) oraz w inny sposób zwyczajowo przyjęty na obszarze gminy (powiatu, województwa) - art. 14 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, art. 13 ust. 1c o samorządzie powiatowym, art. 19 ust. 1c ustawy o samorządzie województwa),
- obrady rady gminy (powiatu, sejmiku województwa) są transmitowane i utrwalane za pomocą urządzeń rejestrujących obraz i dźwięk, nagrania obrad są udostępniane w Biuletynie Informacji Publicznej i na stronie internetowej gminy (powiatu, samorządu województwa) oraz (w inny) sposób zwyczajowo przyjęty - art. 20 ust. 1b ustawy o samorządzie gminnym, art. 15 ust. 1a o samorządzie powiatowym, art. 21 ust. 1a ustawy o samorządzie województwa),
- treść interpelacji i zapytań oraz udzielonych odpowie-

²⁷ Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz dr Mariusz Bidziński, prof. dr hab. Marek Chmaj, dr hab. Przemysław Szustakiewicz, Rok: 2023, wyd. 4 (Legalis)

²⁸ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 26 listopada 2021 r. II SA/Wa 702/21 (LEX)

²⁹ wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 26 listopada 2021 r. II SA/Wa 702/21 (Lex)

dzi podawana jest do publicznej wiadomości poprzez niezwłoczną publikację w Biuletynie Informacji Publicznej i na stronie internetowej gminy (powiatu, samorządu województwa), oraz w inny sposób zwyczajowo przyjęty - art. 24 ust. 7 ustawy o samorządzie gminnym, art. 21 ust. 13 ustawy o samorządzie powiatowym, art. 23 ust. 9 ustawy o samorządzie województwa),

- jawne informacje zawarte w oświadczeniach majątkowych są udostępniane w Biuletynie Informacji Publicznej – art. 24 i ustawy o samorządzie gminnym, 25d o samorządzie powiatowym, art. 27 d ustawy o samorządzie województwa.

Pozostałe formy udostępnienia informacji publicznej to przede wszystkim na wniosek, przy czym istotne jest to, że ustawodawca w takim przypadku przewidział możliwość udzielenia odpowiedzi wyłącznie, gdy nie została ona udostępniona w BIP lub portalu danych (art. 10 ust. 1 udip). Informacja może być udostępniana również:

- 1) w formie ustnej lub pisemnej bez pisemnego wniosku (chodzi o informację, która może być udostępniona niezwłocznie),
- 2) w drodze wyłożenia lub wywieszenia w miejscach ogólnie dostępnych lub zainstalowanie w tych miejscach, urządzenia umożliwiającego zapoznania się z tą informacją (np. infokiosk),
- 3) wstępu na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów i udostępniania materiałów z tych posiedzeń,
- 4) w ramach centralnego repozytorium, które stanowi portal otwartych danych pozwalający każdemu zainteresowanemu podmiotowi na dostęp do informacji publicznej³⁰.

Zasadą jest, że dostęp do informacji publicznej jest bezpłatny (art.7 ust. 2 u.d.i.p.), zaś wyjątek od tej reguły został ustanowiony w art. 15 tej ustawy. Opłata może być pobrana tylko wówczas, gdy w wyniku udostępnienia informacji publicznej na wniosek podmiot obowiązany do jej udostępnienia ma ponieść dodatkowe koszty związane ze wskazanym we wniosku sposobem udostępnienia

lub koniecznością przekształcenia informacji w formę wskazaną we wniosku. W takim przypadku, w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku, należy poinformować wnioskodawcę o wysokości opłaty i udostępnienie informacji następuje po upływie 14 dni od dnia powiadomienia wnioskodawcy. Jeżeli jednak wnioskodawca nie uiści opłaty, podmiot zobowiązany do udostępnienia informacji musi ją udzielić, a następnie może wymierzyć opłatę, która w przypadku jej nieuiszczenia może zostać wyegzekwowana na podstawie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Jak wskazano powyżej udostępnienie informacji publicznej następuje m. in. na wniosek, w drodze czynności materialno – technicznej (niezaskarżalnej), w sposób i w formie zgodnym z wnioskiem chyba, że środki techniczne którymi dysponuje organ uniemożliwiają mu udostępnienie informacji w sposób i formie określonym w tym wniosku. W takim przypadku należy o tym powiadomić wnioskodawcę (art. 14 ust. 2 u.d.i.p.) i wskazać w jaki sposób lub w jakiej formie może zostać udostępniona informacja. Wnioskodawca zaś jeżeli w terminie 14 dni od dnia otrzymania powiadomienia nie złoży wniosku o udostępnienie informacji publicznej w sposób wskazany przez podmiot udzielający informację, postępowanie i udostępnienie informacji zostanie umorzone.

Termin na udostępnienie informacji publicznej został określony art. 13 ust. 1 u.d.i.p i udzielenie informacji powinno nastąpić bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku. W przypadku, gdy nie można jej udostępnić ww. terminie, należy o tym powiadomić wnioskodawcę (art. 13 ust. 2 u.d.i.p) wskazując powody opóźnienia oraz informując o terminie, w jakim nastąpi udostępnienie. Nie może jednak być on dłuższy niż dwa miesiące od dnia złożenia wniosku.

Podkreślić należy, że informacja publiczna nie może być udzielona w formie decyzji administracyjnej, a gdyby taka została wydana, to dotknięta byłaby wadą nieważności, zastosowanie znalazłby art. 156 § 1 pkt 2 Kpa, tj. decyzja zostałaby wydana bez podstawy prawnej.

W przypadku natomiast nieposiadania przez podmiot do którego złożono wniosek o udostępnienie informacji publicznej żądanych informacji, należy o tym zawiadomić wnioskodawcę na piśmie (czynność materialno – techniczna), któremu przysługuje skarga na bezczynność organu na podstawie ustawy prawo o postępowaniu przed

30 Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz dr Mariusz Bidziński, prof. dr hab. Marek Chmaj, dr hab. Przemysław Szustakiewicz, Rok: 2023, wyd. 4 (Legalis)

sądami administracyjnymi³¹, oczywiście w sytuacji gdy nie podziela on tego stanowiska.

W związku z powyższym, decyzje administracyjne w sprawach dostępu do informacji publicznej wydawane są tylko w trzech przypadkach, tj. gdy podmiot zobowiązany:

1. odmawia udostępnienia informacji publicznej (art. 3 ust. 1 pkt 1, art. 5 ust. 1-2b w zw. z art. 16 ust. 1 u.d.i.p.),
2. umarza postępowanie ponieważ nie może udostępnić informacji w sposób lub w formie wskazanej we wniosku (przy zachowaniu wymogów wskazanych art. 14 ust. 2 u.d.i.p.),
3. umarza postępowanie, w sytuacji gdy poinformował wnioskodawcę o dodatkowych kosztach związanych ze wskazanym we wniosku sposobem udostępnienia informacji publicznej, które ten musi ponieść w związku z wnioskiem, a wnioskodawca w terminie 14 dni od otrzymania informacji o dodatkowych kosztach - wycofa wniosek (art. 15 ust. 2 u.d.i.p.)³².

Do decyzji tych stosuje się przepisy KPA, z pewnymi odstępnościami. Odwołanie od decyzji rozpoznaje się w terminie 14 dni, zaś jej uzasadnienie (w przypadku decyzji odmowie udostępniania informacji publicznej powinno zawierać imiona, nazwiska i funkcje osób, które zajęły stanowisko w toku postępowania o udostępnienie informacji, oraz oznaczenie podmiotów, ze względu na których dobra (prawo do prywatności lub tajemnicę przedsiębiorstwa) wydano decyzję o odmowie udostępnienia informacji. Należy w tym miejscu zaznaczyć, że do rozstrzygnięć podmiotów niebędących organami władzy publicznej w zakresie odmowy udostępnienia informacji lub umorzenia postępowania o udostępnienie informacji stosuje się te same zasady co opisane powyżej, z tym że wnioskodawca może złożyć wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy (do którego stosuje się odpowiednio przepisy o odwołaniu) – art. 17 u.d.i.p.

Na ostateczną decyzję odmawiającą udostępnienia informacji publicznej można wnieść skargę do sądu administracyjnego, która przez sądy administracyjne rozpatrywana jest na podstawie ustawy prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, z tym że przekazanie

31 Ustawa z dnia 30 sierpnia 2022 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2023 r. poz. 1705, 1860)

32 wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 listopada 2023 r. sygn. akt III OSK 2677/21 Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

akt i odpowiedzi na skargę przez organ następuje w terminie 15 dni od dnia otrzymania skargi, zaś skarga powinna być rozpatrzona przez sąd administracyjny w terminie 30 dni od dnia otrzymania akt wraz z odpowiedzią na skargę. (art. 21 u.d.i.p.).

Gwarancją prawa dostępu do informacji publicznej wyrażonej w art. 61 Konstytucji jest zasada jawności organów gminy, powiatu, województwa, uregulowana w powołanych na wstępie ustawach samorządowych.

Art. 1 ust. 2 u.d.i.p. stanowi, że przepisy ustawy nie naruszają przepisów innych ustaw określających odmienne zasady i tryb dostępu do informacji będących informacjami publicznymi.

Ustawą dnia 11 kwietnia 2001 r. o zmianie ustaw o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2001 r. Nr 45, poz. 497, Nr 89, poz. 971) wprowadzono w ustawach samorządowych zasadę jawności. I tak w odniesieniu do ustawy o samorządzie:

- gminnym zasadę tę wprowadza art. 11b (art. 1 pkt 12 ustawy zmieniającej),
- powiatowym zasadę tę wprowadza art. 8a (art. 2 pkt 7 ustawy zmieniającej),
- województwa zasadę tę wprowadza art. 15a (art. 3 pkt 8 ustawy zmieniającej).

Przepisy te mają tożsamą treść, ust. 1 stanowi, że działalność organów gminy (odpowiednio powiatu, województwa) jest jawna. Ograniczenia jawności mogą wynikać wyłącznie z ustaw.

Ust. 2 tych ustaw stanowi, że jawność działania organów gminy (odpowiednio powiatu, województwa) obejmuje w szczególności prawo obywateli do uzyskiwania informacji, wstępu na sesje rady gminy (odpowiednio rady powiatu, sejmiku województwa) i posiedzenia jej komisji, a także dostępu do dokumentów wynikających z wykonywania zadań publicznych, w tym protokołów posiedzeń organów gminy i komisji rady gminy (odpowiednio organów powiatu i komisji rady powiatu, organów województwa i komisji sejmiku województwa). Z kolei zgodnie z ust. 3 zasady dostępu do dokumentów i korzystania z nich określa statut gminy (powiatu, województwa).

Należy zwrócić uwagę, że omawiane przepisy weszły w życie w momencie gdy jeszcze nie obowiązywała ustawa o dostępie do informacji publicznej, która zasadniczo weszła w życie z dniem 1 stycznia 2002 r. Jednak z uwagi na fakt, że zasady i tryb udostępniania informacji publicznej w powołanych przepisach jest nieco odmienny należy zastanowić się na ich wzajemnymi relacjami.

W sposób jasny i klarowny ich wzajemny stosunek przedstawił Naczelny Sąd Administracyjny w składzie 7 sędziów w uchwale z dnia 9 grudnia 2013 r. sygn. akt I OPS 8/13 i „wyznaczając” 3 zasady stosowania przepisów szczególnych (ustaw samorządowych) wobec u.d.i.p. Jeżeli więc w przepisach ustaw szczególnych:

- a. brak jest jakichkolwiek regulacji odnośnie zasad czy trybu dostępu do informacji będących informacjami o sprawach publicznych, w całości ma zastosowanie u.d.i.p.,
- b. zawarte są regulacje odnośnie zasad czy trybu dostępu do informacji będących informacjami o sprawach publicznych i nie stoją one w sprzeczności z regulacjami zawartymi w u.d.i.p. obie te regulacje stosujemy jednocześnie, takim przykładem jest art. 11b o samorządzie gminnym (odpowiednio o 8a o samorządzie powiatowym i art. 15 a ustawy o samorządzie województwa), bowiem przepisy te nie są sprzeczne z u.d.i.p. i nie wykluczają się wzajemnie, dla przykładu można podać art. 4 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p., który wskazuje na organy władzy publicznej, którymi niewątpliwie są także organy gminy, powiatu, czy samorządu województwa, czy prawo udziału w sesjach rady gminy (rady powiatu, sejmiku województwa) i posiedzeń jej komisji (art. 18 u.d.i.p.).
- c. zawarte są regulacje odnośnie zasad czy trybu dostępu do informacji będących informacjami o sprawach publicznych, i są one nie do pogodzenia z regulacjami zawartymi w u.d.i.p., to te przepisy szczególne mają w całości pierwszeństwo w stosowaniu przed u.d.i.p., a ustawa o dostępie do informacji publicznej nie ma w takim przypadku zastosowania³³.

Analizując zasadę jawności w ustawach samorządowych należy zwrócić uwagę, że powołane przepisy wymieniają organy do których odnosi się zasada jawności. W przypadku:

- 1) gminy są to rada gminy (miejska) i wójt (burmistrz, prezydent miasta),
- 2) powiatu są to rada powiatu, zarząd powiatu oraz starosta (w przypadku miasta na prawach powiatu rada miejska i prezydent),
- 3) samorządu województwa są to sejmik województwa i zarząd województwa.

Art. 11 b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym nie odnosi się do organów jednostek pomocniczych gmin: ze-

brań wiejskich i sołtysów, rad dzielnic (osiedli) i zarządów dzielnic (osiedli), a zatem innych podmiotów poza radą gminy i wójtem nie dotyczą zasada jawności wyrażona w tym przepisie³⁴.

Podobnie jak w u.d.i.p., również w ustawach samorządowych zasada jawności doznaje ograniczenia, przy czym musi ono wynikać z przepisów rangi ustawowej. Są to więc analogicznie ustawy jak te wymienione przy analizie art. 5 u.d.i.p., a więc ustawy stanowiące tajemnicę zawodową, a także ustawa o ochronie informacji niejawnych, itd., a także ochrona ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy, przy czym nie obejmuje ona osób pełniących funkcje publiczne, mające związek z pełnieniem tych funkcji, w tym o warunkach powierzenia i wykonywania funkcji, zatem członkowie zarządu jednostek samorządu terytorialnego, wójtowie (burmistrzowie, prezydenci miast) i ich zastępcy, a także skarbnicy, sekretarze gmin i powiatów oraz kierownicy gminnych, powiatowych lub wojewódzkich jednostek organizacyjnych takiej ochronie nie podlegają.³⁵

Zasada jawności wskazana w art. 11 b ust. 2 w ustawie o samorządzie gminnym (odpowiednio art. 8a ust. 2 w ustawie o samorządzie powiatowym i art. 15a ust. 2 o samorządzie województwa) w przeciwieństwie do art. 2 ust. 1 u.d.i.p., przyznaje uprawnienia wyrażone w tym przepisie obywatelom, a więc podobnie jak w Konstytucji, której art. 61 ust. 1 zd. 1 stanowi, że obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne, zatem ustawa o informacji publicznej zdecydowanie szerzej określa krąg podmiotów niż Konstytucja RP, czy przepisy ustaw samorządowych.

Nie jest jednak dopuszczalne, aby w statucie gminy/powiatu/samorządu województwa ograniczać krąg podmiotów do obywateli czy mieszkańców danego obszaru w zakresie uprawnień do uzyskania informacji, wstępu na sesje rady gminy (powiatu, sejmiku wojewódzkiego) czy dostępu do dokumentów. Uprawnienia takie przysługują nie tylko obywatelom/mieszkańcom gminy (powiatu, województwa), ale każdemu (analogicznie jak w u.d.i.p.). „Nie wolno przepisów Konstytucji i ustaw ustrojowych odczytywać literalnie, i tym samym rezerwować prawa wstę-

34 Chmielnicki Paweł (red.), Ustawa o samorządzie gminnym Opublikowano: WKP 2022 (LEX)

35 Dolnicki Bogdan (red.), Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, wyd. III Opublikowano: WKP 2021 (LEX)

33 P. Drebnkowski, P. J. Suwaj (red.), Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, Warszawa 2023

pu jedynie obywatelom RP”. Jak słusznie stwierdził TK – „przez termin „obywatel” należy rozumieć każdy podmiot prawa, niezależnie od przynależności do obywatelstwa (wyr. TK z 20.10.1992 r., K 1/92, OTK 1992, Nr 2, poz. 23)³⁶.

Jak wskazano powyżej, jawność działania organów gminy (powiatu, województwa), obejmuje w szczególności prawo:

- 1) do uzyskania informacji,
- 2) wstępu na sesje rady gminy (rady powiatu, sejmiku województwa) i posiedzenia jej komisji,
- 3) dostępu do dokumentów wynikających z wykonywania zadań publicznych, w tym protokołów posiedzeń organów gminy i komisji rady gminy (organów powiatu i komisji rady powiatu odpowiednio organów województwa i komisji sejmiku województwa).

Katalog informacji zawarty w tym przepisie ma charakter przykładowy, czego potwierdzeniem jest użycie przez ustawodawcę sformułowania „w szczególności”.

Ad. 1 Należy podkreślić, że informacje te, które może pozyskać każdy stanowią informację publiczną w rozumieniu u.d.i.p.³⁷, a więc informacje „w postaci opisu stanu faktów i stanów rzeczywistych odnoszących się do spraw publicznych³⁸” będących w posiadaniu ww. organów.

Ad. 2 Wstęp na sesje rady gminy (powiatu, sejmiku województwa) oznacza możliwość jedynie obserwacji posiedzeń, czy obrad, bez możliwości zabierania głosu i oczywiście brania udziału w głosowaniu. Statut jednak poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego może przewidywać prawo do zabierania głosu przez publiczność. Udział w posiedzeniach nie jest uzależniony od uzyskania zgody rady gminy, czy komisji rady gminy, czy też przewodniczących tych organów³⁹. Z prawem tym wiąże się również możliwość rejestracji dźwięku i obrazu, z tym jednak warunkiem, że czynności te nie mogą zakłócać obrad⁴⁰.

Udział w sesjach rady gminy (rady powiatu, sejmiku województwa) i posiedzenia jej komisji również został uregulowany w art. 18 u.d.i.p., który stanowi, że posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z

powszechnych wyborów są jawne i dostępne. Posiedzenia kolegialnych organów pomocniczych ww. organów są jawne i dostępne, o ile stanowią tak przepisy ustaw albo akty wydane na ich podstawie lub gdy organ pomocniczy tak postanowi. Organy te są obowiązane zapewnić lokalowe lub techniczne środki umożliwiające wykonywanie prawa do informacji publicznej. W miarę potrzeby zapewnia się transmisję audiowizualną lub teleinformatyczną z posiedzeń tych organów, o graniczenie dostępu do ich posiedzeń organów, z przyczyn lokalowych lub technicznych nie może prowadzić do nieuzasadnionego zapewnienia dostępu tylko wybranym podmiotom.

Należy zauważyć, że przepis ten odnosi się zarówno do:

- organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów i ustawodawca nie przewiduje w tym zakresie aby dostęp był uzależniony od innych aktów;
- organów pomocniczych kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów (a więc komisji rad gmin, rad powiatów, sejmików województw), ale w tym przypadku dostęp ten uzależniony jest od przepisów ustaw przewidujących dostęp albo aktów wydanych na ich podstawie lub bezpośrednio od postanowienia w tym względzie takiego organu pomocniczego⁴¹.

Ad. 3 Dostęp do dokumentów wynikających z wykonywania zadań publicznych, w tym protokołów posiedzeń organów gminy i komisji rady gminy (organów powiatu i komisji rady powiatu odpowiednio organów województwa i komisji sejmiku województwa również został uregulowany w u.d.i.p. Przy czym dostęp do dokumentów jest pojęciem węższym niż prawo do uzyskania informacji⁴². Art. 19 tej ustawy stanowi bowiem, że kolegialne organy władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów oraz ich kolegialne organy pomocnicze (komisje rad gmin, rad powiatów, sejmików województw) sporządzają i udostępniają protokoły lub stenogramy swoich obrad, chyba że sporządzą i udostępnią materiały audiowizualne lub teleinformatyczne rejestrujące w pełni te obrady.

Art. 11b ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym (podobnie jak ich odpowiedniki) wskazuje, że zasady dostępu do dokumentów i korzystania z nich określa statut gminy. W związku z tym, skoro ustawy samorządowe nie regulują

36 P. Dremlowski, P. J. Suwaj (red.), Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, Warszawa 2023

37 Chmielnicki Paweł (red.), Ustawa o samorządzie gminnym Opublikowano: WKP 2022

38 P. Dremlowski, P. J. Suwaj (red.), Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, Warszawa 2023

39 Chmielnicki Paweł (red.), Ustawa o samorządzie gminnym Opublikowano: WKP 2022 (Lex)

40 P. Dremlowski, P. J. Suwaj (red.), Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, Warszawa 2023

41 Piskorz-Ryń Agnieszka (red.), Sakowska-Baryła Marlena (red.), Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz Opublikowano: WKP 2023 (Lex)

42 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 września 2002 r. K 38/01

zasad i trybu dostępu do dokumentów, to zachodzi konieczność odwołania się do u.d.i.p., która w tym zakresie będzie „wzorem rozwiązań w jakim stopniu i komu można zapewnić dostęp do dokumentów”⁴³.

Należy również zwrócić uwagę, że zasady dostępu i korzystania z dokumentów mogą być tylko określone w statucie przez radę gminy (odpowiednio radę powiatu, sejmik województwa), muszą być jednak co oczywiste, zgodne z Konstytucją RP, odpowiednimi ustawami samorządowymi i ustawą o dostępie informacji publicznej. Ponadto jak wynika z utrwalonego orzecznictwa statuty te mogą mieć jedynie charakter techniczno - organizacyjny i porządkowy i nie mogą ograniczać realizacji prawa dostępu do informacji publicznej⁴⁴.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 16 września 2002 r. K 38/01 w zakresie zbadania zgodności z Konstytucją art. 11b ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, art. 15a ust. 3 ustawy o samorządzie województwa, art. 8a ust. 3 ustawy z o samorządzie powiatowym z art. 61 ust. 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, stwierdził że „Zaskarżone przepisy rozumiane być winny jako dotyczące aspektów organizacyjno-technicznych o charakterze lokalnym, właściwym dla danej jednostki samorządu terytorialnego, a związanych z dostępem do dokumentów i korzystaniem z nich. (...) „Zakwestionowane we wnioskach upoważnienia nie mogą zatem obejmować zagadnień dotyczących materialnych aspektów tego prawa obywatelskiego, ani też tych aspektów proceduralnych dostępu do dokumentów i korzystania z nich, które mogłyby mieć wpływ na kształtowanie zakresu prawa do informacji lub jego realizację. Znaczący to, iż z mocy prawa z „zasad dostępu do dokumentów i korzystania z nich” wyłączone są takie aspekty proceduralne, które by np. przesądzały o odpłatności lub bezpłatności dostępu do dokumentów, wyznaczały terminy mogące zagrozić realności tego dostępu, itp. Należą tu natomiast takie reguły o charakterze porządkowym, które dotyczą miejsca i czasu udostępniania dokumentów, technicznych uwarunkowań zapoznawania się z ich treścią, czy ich kopiowania, powielania, dokonywania wypisów.(...)”

Ustawy samorządowe przewidują również jawność:

- 1) działania gospodarki finansowej - art. 61 ustawy o samorządzie gminnym, art., 61 ustawy o samorządzie powiatowym, art. 72 ustawy o samorządzie województwa.

W przypadku gminy zasada ta przejawia się poprzez nie-

zwłoczne ogłoszenie przez wójta uchwały budżetowej i sprawozdanie z jej wykonania w trybie przewidzianym dla aktów prawa miejscowego. Informowania przez wójta mieszkańców gminy o założeniach projektu budżetu, kierunkach polityki społecznej i gospodarczej oraz wykorzystywaniu środków budżetowych.

Natomiast w przypadku powiatu i samorządu województwa zasada jawności jest spełniona poprzez:

- jawność debaty budżetowej;
- opublikowanie uchwały budżetowej oraz sprawozdań z wykonania budżetu powiatu (województwa);
- przedstawienie pełnego wykazu kwot dotacji celowych udzielanych z budżetu powiatu (województwa);
- ujawnienie sprawozdania zarządu z działań, o których mowa w art. 60 ust. 2 pkt 1 i 2. – w przypadku powiatu.

- 2) oświadczeń majątkowych składanych przez funkcjonariuszy samorządu terytorialnego (gmina, powiat i województwo) – art. 24 i ustawy o samorządzie gminnym, 25 d o samorządzie powiatowym, art. 27 d ustawy o samorządzie województwa, przy czym wyłączeniu podlegają informacje o adresie zamieszkania składającego oświadczenie oraz o miejscu położenia nieruchomości. Wojewoda i przewodniczący rady gminy (odpowiednio rady powiatu, sejmiku wojewódzkiego) przekazują wójtowi (odpowiednio staroście, marszałkowi województwa) kopie oświadczeń majątkowych, które im złożono. Oświadczenia te publikowane są w Biuletynie Informacji Publicznej, a za ich publikację odpowiada odpowiednio wójt (burmistrz, prezydent miasta), starosta, marszałek województwa⁴⁵.

Mając na uwadze powyższe uregulowania, w mojej ocenie należy zastanowić się nad celowością obowiązywania „dwutorowego” dostępu do informacji publicznej. Nie kwestionując bowiem konieczności wprowadzenia do ustaw samorządowych zasady jawności działania poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego, nie widzę głębszego sensu regulacji dotyczących uprawnień związanych z uzyskiwaniem informacji, wstępu na sesje rady np. gminy itd., które to prawa w mojej ocenie można realizować czy też egzekwować na gruncie ustawy o dostępie do informacji publicznej.

43 Chmielnicki Paweł (red.), Ustawa o samorządzie gminnym Opublikowano: WKP 2022 (Lex)

44 Chmielnicki Paweł (red.), Ustawa o samorządzie gminnym Opublikowano: WKP 2022 (Lex)

45 Dolnicki Bogdan (red.), Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz Opublikowano: WKP 2020 (Lex)



Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego powstał w 2015 r.
Jest państwową jednostką budżetową podległą MSWiA.
Działa na rzecz dalszej profesjonalizacji samorządu terytorialnego i administracji publicznej.

Opinie i analizy NIST, ul. Zielona 18, Łódź 90-601
Sekretariat tel. +48 42 633 10 70
e-mail: sekretariat@nist.gov.pl