

Wykonywanie prawa do informacji publicznej przez media

Magdalena Niziołek

Celem artykułu jest przedstawienie problematyki realizacji konstytucyjnej zasady wolności prasy i innych środków społecznego przekazu w kontekście prawa do informacji publicznej wynikającego z ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. Nr 112 poz. 1198 ze zm.) (udip). Wolność prasy i innych mediów z jednej strony ma służyć zapewnieniu realizacji prawa do swobody wyrażania poglądów, przepływu informacji, jawności życia publicznego. Z drugiej – stan komplikacji, złożoność zjawisk społecznych, gospodarczych, politycznych, szybkość przepływu informacji, komunikowania się tworzą środowisko, w którym trzeba umieć się poruszać, pozyskiwać, weryfikować, przetwarzać i udostępniać informację, w szczególności tę publiczną. Z tego powodu dziennikarze czy przedstawiciele innych mediów nierzadko, mimo konstytucyjnie zagwarantowanej wolności, napotykać na liczne trudności w uzyskaniu informacji publicznej.

W artykule zostaną przedstawione kluczowe zagadnienia dotyczące dostępu do informacji publicznej przez media (w szczególności przez prasę) wynikające z udip, a także z ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. prawo prasowe (Dz.U. Nr 5 poz. 24 ze zm.) (pp). Przepisy dotyczące dostępu do informacji publicznej często powodują poważne trudności interpretacyjne, w związku z czym znaczna część publikacji jest poświęcona prezentacji orzecznictwa (zwłasz-

cza najnowszego) związanego z realizowaniem prawa do informacji publicznej.

Jawność życia publicznego i wolność mediów

Jedną z fundamentalnych zasad państwa prawa jest jawność życia publicznego, a w szczególności jawność działania organów państwa i instytucji publicznych. Dostęp do informacji publicznej stanowi element owej jawności życia publicznego, a zarazem jedną z podstawowych zasad współczesnej demokracji i społeczeństwa obywatelskiego. Jawność życia publicznego gwarantuje art. 61 ust. 1 Konstytucji, który stanowi: „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”.

W Konstytucji określono też zakres dostępu do informacji publicznej. W art. 61 ust. 2 Konstytucji stwierdzono, że „Prawo do uzyskiwania informacji obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu”. Z zasadą jawności życia publicznego wiąże się inna konstytucyjna

zasada określona w art. 14 Konstytucji, zgodnie z którą Rzeczpospolita Polska zapewnia wolność prasy i innych środków społecznego przekazu. Trzeba jednak pamiętać, że ta wolność nie stanowi celu samego w sobie, lecz jest przede wszystkim środkiem dla realizacji zasad wyrażonych w dwóch pierwszych artykułach Konstytucji. Z art. 1 Konstytucji wynika, że „Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli”. Art. 2 Konstytucji stanowi zaś, że „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”.

Dla pełnego urzeczywistnienia zasady wolności mediów Konstytucja zawiera dalsze gwarancje. W art. 54 Konstytucji zapewniono wolność wyrażania poglądów, a także poszukiwania i rozpowszechniania informacji (ust. 1). W ust. 2 tego artykułu zakazano cenzury prewencyjnej środków społecznego przekazu oraz komunikowania się. W doktrynie zaznacza się, że wolność słowa może istnieć tylko w przypadku wolności informacji. Na wolność informacji składają się wolność poszukiwania informacji i idei, prawo otrzymywania informacji oraz wolność przekazywania informacji. Od wolności poszukiwania informacji należy oddzielić prawo otrzymywania informacji, które stanowi prawo podmiotowe¹.

Prasa, jak każdy inny podmiot, ma prawo do wykonywania prawa do informacji publicznej. Realizacja tego prawa jest niezbędna do wykonywania podstawowej misji prasy wynikającej z art. 1 pp, która polega na tym, że „prasa zgodnie z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej, korzysta z wolności wypowiedzi i urzeczywistnienia prawo obywateli do ich rzetelnego informowania, jawności życia publicznego oraz kontroli i krytyki społecznej”. Właściwemu i pełnemu realizowaniu tej misji mają służyć przepisy

regulujące dostęp do informacji publicznej zawarte w udip. Do tej ustawy odsyła też art. 3a pp, zgodnie z którym „W zakresie prawa dostępu prasy do informacji publicznej stosuje się przepisy ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. Nr 112 poz. 1198)”. Ten przepis w zakresie dostępu do informacji publicznej zrównuje prawa dziennikarza z prawami każdego obywatela, który o taką informację się ubiega. Przepisy prawa nie przyznają więc dziennikarzowi, który chce otrzymać informację publiczną, jakichkolwiek dodatkowych uprawnień. Jednakże nie należy zapominać, że to media odgrywają ogromną rolę w realizacji konstytucyjnej zasady jawności życia publicznego. Już w połowie lat 90., a więc jeszcze przed uchwaleniem udip, pewien tygodnik zakwestionował przed Naczelnym Sądem Administracyjnym odmowę przekazania informacji na temat dokładnych zarobków burmistrza. W rezultacie doprowadziło to do potwierdzenia przez NSA, że zarobki osób publicznych, takich jak burmistrz, stanowią informację publiczną: „1. Wysokość wynagrodzenia członków zarządu gminy (wójta, burmistrza i ich zastępców) nie należy wyłącznie do sfery prywatności osób piastujących te stanowiska, gdyż wiąże się z ich funkcją publiczną. Na zasadzie art. 4 ust. 2 w związku z art. 14 ust. 6 ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. – Prawo prasowe (Dz.U. Nr 5 poz. 24 ze zm.) organ gminy nie może odmówić redaktorom prasowym udzielenia informacji o wysokości wynagrodzenia za pracę osób piastujących te stanowiska. 2. Przewidziany w art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. – Prawo prasowe (Dz.U. Nr 5 poz. 24 ze zm.) obowiązek udzielania prasie informacji o prowadzonej działalności ciąży od dnia 27 maja 1990 r. również na organach gminy”².

¹ J. Sobczak, *Prawo prasowe. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 34 i nast.

² Por. wyrok NSA z 6 maja 1997 r., II SA/Wr 929/96, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/ACD9FC7930> [dostęp: 10.07.2013].

Informacja publiczna i prawo do informacji publicznej

Jednym z kluczowych pojęć w udip, stwarzającym poważne problemy interpretacyjne, jest pojęcie informacji publicznej. Ustawodawca określił je w art. 1 ust. 1 udip. W przepisie przewidziano, że każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną w rozumieniu ustawy i podlega udostępnieniu na zasadach i w trybie określonych w niniejszej ustawie. Prawo do informacji publicznej zostało więc określone w ustawie o dostępie do informacji publicznej bardzo szeroko. Stwarza to niejednokrotnie poważne wątpliwości interpretacyjne w zakresie tego, co można udostępnić jako informację publiczną. W literaturze podnosi się, że jednym z podstawowych zarzutów w odniesieniu do treści art. 1 ust. 1 udip jest stworzenie przez ustawodawcę definicji obarczonej błędem *ignotus per ignotus*, czyli wyjaśnianiem pojęcia nieznanego przez inne pojęcie, także nieznanie³. Ustawodawca nie stworzył definicji legalnej sprawy publicznej. W doktrynie prawa administracyjnego przez pojęcie sprawy publicznej rozumie się „każdy przejaw aktywności władzy publicznej (jej organów), osób pełniących funkcje publiczne i samorządów oraz już tylko niektóre działania innych osób, jednostek organizacyjnych, a to tylko takie, które wiążą się wykonywaniem zadań publicznych przy jednoczesnym dysponowaniu majątkiem publicznym, przez który należy rozumieć również środki publiczne w rozumieniu przepisów o finansach publicznych⁴. Małgorzata Jaśkowska słusznie stwierdza, że „art. 1 ustawy niczego nie wyjaśnia”, a skoro nie jest możliwe zdefiniowa-

nie informacji publicznej na gruncie przepisów udip, przy tworzeniu definicji należy się odnieść do art. 61 Konstytucji RP⁵.

W literaturze wskazuje się jednak również na zalety takiej konstrukcji definicji pojęcia dostępu do informacji publicznej, gdyż obejmuje ona swym zasięgiem szeroką sferę faktów i informacji, co pozwala na jak najpełniejszą realizację zasady jawności. Ewentualne wątpliwości w kwestii, czy dana informacja stanowi informację publiczną powinny być rozstrzygane w sposób prowadzący do realizacji zasady jawności⁶. Istnieje ogólna reguła interpretacyjna wskazująca na dominację zasady jawności jako zasady podstawowej. Udostępnienie informacji nie następuje dlatego, że zawiera treść danego rodzaju albo dlatego, że znajdują się one w takim lub innym miejscu. Udostępnienie następuje z tego powodu, że informacja nie została utajniona⁷. To nie zainteresowany ma udowodniać, dlaczego dana informacja jego zdaniem jest publiczna i podlega udostępnieniu. To podmiot zobowiązany (czyli instytucja zobowiązana do stosowania zasad wynikających z udip) ma uwodnić, dlaczego i na jakiej podstawie prawnej odmawia udostępnienia informacji. Władza przestała być właścicielem informacji, ale staje się jej czasowym posiadaczem. Urzędnik administracji publicznej jest więc strażnikiem tajemnicy, nie zaś strażnikiem informacji jako takiej. NSA potwierdził powyższy pogląd i uznał, że w przypadku wątpliwości interpretacyjnych dotyczących pojęcia informacji publicznej, należy rozstrzygnąć to na korzyść wykonującego prawo do informacji, czyli przyjmując, że dana informacja ma status publicznej⁸.

³ H. Knysiak-Molczyk, *Granice prawa do informacji w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym*, Warszawa 2013, s. 177–178.

⁴ H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2009, s. 320–321.

⁵ M. Jaśkowska, *Dostęp do informacji publicznych w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Toruń 2002, s. 29.

⁶ Por. P. Sitniewski, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Wrocław 2011, s. 14–15.

⁷ P. Szkudlarek, *Glosa do wyroku NSA z 5 grudnia 2001 r., II SA 155/91*, „Państwo i Prawo” 2002, nr 12, poz. 109.

⁸ Por. wyrok NSA z 2 lipca 2003 r., II SA 837/03, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/05039159BA> [dostęp: 12.07.2013].

W literaturze podkreśla się, że prawo do informacji stanowi fundamentalne prawo człowieka i obywatela, i stanowi konsekwencję zmian, jakie zachodziły na trzech płaszczyznach prawa: prawa międzynarodowego, prawa unijnego oraz w systemach prawnych poszczególnych państw. Treść prawa do informacji nie ma jednolitego charakteru. Modyfikacje dotyczą zakresu podmiotowego i przedmiotowego, trybu uzyskiwania dostępu do informacji, a także środków ochrony. Jednakże pojawiające się w systemach prawa krajowego państw europejskich różnice, chociaż wpływają na sposób wykonywania prawa do informacji, zawsze służą ochronie i gwarantują poszanowanie aktywności człowieka polegającej na poszukiwaniu informacji, pozyskiwaniu danych i poszerzaniu wiedzy. Prawo do informacji wypływa bowiem z katalogu wartości uznawanych przez poszczególne państwa, a także organizacje międzynarodowe, których są one członkami, za wspólne dziedzictwo narodów wymagające normatywnej ochrony⁹.

W doktrynie wskazuje się, że informacja publiczna dotyczy funkcjonowania władzy publicznej i innych podmiotów wykonujących zadania publiczne, a w praktyce będzie to każda informacja znajdująca się zgodnie z prawem w posiadaniu tych podmiotów¹⁰. W świetle ugruntowanego orzecznictwa informacja publiczna dotyczy wyłącznie strefy faktów. Jest nią treść dokumentów wytworzonych przez organy władzy publicznej i podmioty niebędące organami administracji publicznej; treść wystąpień, opinii i ocen przez nie dokonywanych, niezależnie do jakiego podmiotu są one kierowane, i jakiej sprawy dotyczą. Informację

publiczną stanowi więc treść wszelkiego rodzaju dokumentów odnoszących się do organu władzy publicznej, związanych z nim bądź w jakikolwiek sposób go dotyczących. Są nią zarówno treści dokumentów bezpośrednio przez organ wytworzonych, jak i te, których używa się przy realizacji przewidzianych prawem zadań (także te, które tylko w części go dotyczą), nawet gdy nie pochodzą wprost od niego¹¹.

Informacją publiczną jest również informacja o osobach realizujących zadania publiczne w ramach zakresu działania danego podmiotu. Za informację publiczną w orzecznictwie uznaje się wszelkie informacje wytworzone przez władze publiczne oraz osoby pełniące funkcje publiczne, a także inne podmioty, które wykonują funkcje publiczne lub gospodarują mieniem publicznym (komunalnym bądź Skarbu Państwa), jak również informacje odnoszące się do wspomnianych władz, osób i innych podmiotów¹².

W judykaturze jest prezentowany pogląd, że organy wyższej uczelni są zobowiązane do udostępnienia informacji publicznej. WSA w Szczecinie, w wyroku dotyczącym wniosku dziennikarza o udzielenie informacji publicznej dotyczącej „(...) przesłania kserokopii »Wniosku dyscyplinarnego« z [...] r., w sprawie ukarania prof. dr. hab. ER, z ówczesnego Instytutu [...] oraz kopii prawomocnego orzeczenia dyscyplinarnego w jego sprawie”, stwierdził, że „Uniwersytet jest uczelnią publiczną, a jego organy wykonują władztwo administracyjne na zasadzie i w granicach określonych ustawą z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym. Nie ulega wątpliwości, że organy tej uczelni wykonują zadania publiczne oraz dys-

⁹ J. Taczkowska-Olszewska, *Dostęp do informacji publicznej w polskim systemie prawnym*, Warszawa, 2014, s. 20 i nast.

¹⁰ H. Knysiak-Molczyk, *Granice prawa...*, dz. cyt., s. 181.

¹¹ Por. wyrok WSA w Warszawie z 16 lipca 2008 r., II SA/Wa 721/08, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/3D15745F5F> [dostęp: 10.07.2013].

¹² Por. wyrok NSA z 30 października 2002 r., II SAB 181/02, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/C76F5A67E3> [dostęp: 10.07.2013].

ponują majątkiem publicznym. Wobec tego organy uczelni na podstawie art. 4 ust. w pkt 1 i 5 udip są obowiązane do udostępniania informacji publicznej. (...) Należy więc uznać, że żądanie udostępnienia wniosku dyscyplinarnego dotyczącego ukarania i wszczęcia postępowania dyscyplinarnego jest żądaniem udostępnienia informacji publicznej w zakresie wykonywania zadań publicznych przez Rektora Uniwersytetu. (...) Zdaniem Sądu nauczyciel akademicki jest osobą pełniącą funkcję publiczną w rozumieniu art. 5 ust. 2 udip przez sam fakt zatrudnienia na uczelni wyższej, która jest jednostką dysponującą środkami publicznymi, oraz ze względu na określenie jego praw i obowiązków w ustawie Prawo o szkolnictwie wyższym. Nie musi w związku z tym, wbrew twierdzeniom Rektora, pełnić na uczelni żadnej dodatkowej funkcji¹³.

W innym wyroku NSA uznał, że informacją publiczną są nie tylko dokumenty bezpośrednio zredagowane i technicznie wytworzone przez organ administracji publicznej, ale przymiot taki będą posiadać także te, których organ używa do zrealizowania powierzonych prawem zadań nawet wtedy, gdy prawa autorskie należą do innego podmiotu. Bez znaczenia jest wówczas to, w jaki sposób znalazły się one w posiadaniu organu i jakiej sprawy dotyczą. Natomiast ważne jest to, by takie dokumenty służyły realizowaniu zadań publicznych przez organ i odnosiły się do niego bezpośrednio¹⁴.

Sądy administracyjne stoją na stanowisku, że „(...) walor informacji publicznej mają dokumenty, akta i inne materiały wytworzone przez

organy i podmioty zobowiązane na gruncie ww. ustawy, jak też inne dokumenty, akta i materiały, które wprawdzie nie zostały przez nie wytworzone, ale są w ich posiadaniu, gdyż związane są z realizacją przez nie prawem przewidzianych zadań publicznych. (...) Co do zasady zatem, udostępnieniu podlegać będzie wszystko, co znajduje się w aktach postępowania, niezależnie od tego, czy będzie to dokument urzędowy, czy prywatny. Bez znaczenia pozostaje również to, czy dokument znajdujący się w aktach ma charakter »wewnętrzny« czy »roboczy«¹⁵. Opinia prawna sporządzona na potrzeby organu, jako dokument służący załatwianiu spraw i realizacji zadań organu, co do zasady posiada walor informacji publicznej, bo dotyczy sfery faktów; jest wytworzona na potrzeby organu, dotyczy sfery jego działalności, zawiera informację o sposobie działania organów oraz sposobie załatwienia sprawy itp.¹⁶.

Szczególnym problemem, z którym nierazko spotyka się dziennikarz wnoszący o udostępnienie informacji publicznej, jest kwestia dostępu do akt postępowania czy to administracyjnego lub karnego, czy też postępowania sądowego. Przede wszystkim należy zaznaczyć, że materiał znajdujący się w aktach postępowania ma niejednorodny charakter. W literaturze podkreśla się, że przedmiotem informacji publicznej nie jest całość akt postępowania, lecz poszczególne informacje w nich się znajdujące. Te informacje (a nie akta czy dokumenty) mogą podlegać udostępnieniu jedynie wówczas, gdy dotyczą określonych sfer życia publicznego¹⁷. WSA w Warszawie stwierdził, że „dokumen-

¹³ Wyrok WSA w Szczecinie z 11 kwietnia 2013 r., IISA/Sz 148/13, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/29FDA4781E> [dostęp: 10.07.2013].

¹⁴ Wyrok NSA z 9 lutego 2007 r., I OSK 517/06, LEX nr 348001.

¹⁵ Wyrok WSA w Warszawie z 27 kwietnia 2012 r., II SAB/Wa 49/12, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/7FDF643565> [dostęp: 15.08.2013].

¹⁶ Wyrok WSA w Gliwicach z 1 czerwca 2010 r., IV SAB/Gl 20/10, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/A3016FB6B7> [dostęp: 15.08.2013].

¹⁷ H. Knysiak-Molczyk, *Prawo do informacji w postępowaniu administracyjnym, sądowoadministracyjnym oraz w ustawie o dostępie do informacji publicznej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2010, nr 3, s. 66.

tacja z przeprowadzonych kontroli przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej, dotycząca projektów realizowanych przez różne podmioty wykonujące prace na rzecz i w imieniu organu w ramach zawartych umów, niezależnie od tego czy dokumentacja ta dotyczy programów sektorowych, czy też innych programów wdrażanych przez Ministra, zawiera informację o jego działalności. Dokumentacja pokontrolna (powstała w wyniku kontroli), bez względu na to, czy została sporządzona odręcznie, czy też w formie wydruku elektronicznego czy maszynopisu, w tym w szczególności wszelkie protokoły, oficjalne pisma organu tworzone w związku z prowadzoną sprawą, wyniki oraz ustalenia pokontrolne, posiadają walor dokumentacji urzędowej stanowiącej informację publiczną¹⁸.

W odniesieniu do akt postępowania przed prokuratorem sąd administracyjny stwierdził, że „(...) akta podręczne postępowania przygotowawczego stanowią szczególny rodzaj informacji publicznej, jako zbiór materiałów zawierających wszelkie informacje i dowody zebrane w toku postępowania. Takie materiały mają charakter poufny i nie mogą być przedmiotem zwykłego obrotu, jakiemu podlegają dokumenty o mniej sformalizowanym charakterze. Jest to jednak kwestia sposobu i formy udzielenia informacji, nie zaś podstawa do ich wyłączenia z działania ustawy. (...) LB – redaktor naczelny tygodnika »[...]« – domagał się udostępnienia żądanych informacji poprzez udostępnienie akt sprawy. Zatem obowiązkiem organu było przeprowadzenie kwalifikacji dotyczącej udostępnienia dokumentacji w sprawie. Rozpatrując wnioski o udostępnienie informacji publicznej,

obowiązkiem organu było zbadanie, które z dokumentów zebranych w trakcie postępowania przygotowawczego i znajdujących się w tzw. aktach podręcznych miały status informacji publicznej, a które nie. O zakwalifikowaniu określonej informacji jako podlegającej udostępnieniu w rozumieniu ustawy o dostępie do informacji publicznej decyduje kryterium rzeczowe, tj. treść i charakter informacji (por. wyrok NSA z dnia 29 lutego 2012, I OSK 2215/11)¹⁹.

Informacja prosta i przetworzona

Przepisy udip rozróżniają dwa rodzaje informacji – prostą informację publiczną oraz informację publiczną przetworzoną. Informacją prostą jest informacja, którą podmiot zobowiązany może udostępnić w takiej formie, w jakiej ją posiada. Natomiast informacją przetworzoną jest informacja publiczna opracowana przez podmiot zobowiązany przy użyciu dodatkowych sił i środków, na podstawie posiadanych przez niego danych, w związku z żądaniem wnioskodawcy i na podstawie kryteriów przez niego wskazanych, czyli innymi słowy informacja, która zostanie przygotowana specjalnie dla wnioskodawcy wedle wskazanych przez niego kryteriów²⁰. Informacja przetworzona jest definiowana jako informacja jakościowo nowa, nieistniejąca dotychczas w przyjętej ostatecznie treści i postaci, choć jej źródłem są materiały znajdujące się w posiadaniu podmiotu zobowiązanego do udzielenia informacji publicznej²¹. Przetworzenie należy łączyć z „intelektualną obróbką” danych posiadanych przez podmiot zobowiązany do ich udostępnienia, z koniecznością dokonywania pewnych zestawień lub

¹⁸ Wyrok WSA w Warszawie z 21 czerwca 2010 r., II SAB/WA 90/10, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/4BDF9DA72B> [dostęp: 10.09.2013].

¹⁹ Wyrok WSA w Warszawie z 20 lutego 2013 r., II SA/Wa 2217/12, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/6E61580066> [dostęp: 10.09.2013].

²⁰ Por. wyrok WSA w Opolu z 13 stycznia 2005 r., II SAB/Op 14/04, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/06CAB3A0D5> [dostęp: 11.09.2013].

²¹ H. Knysiak-Molczyk, *Granice prawa ...*, dz. cyt., s. 182.

analizą, której efektem jest szeroko rozumiany dokument²². Przetworzenie informacji, o jakim mowa w art. 3 ust. 1 pkt 1 udip, polega na dokonaniu zmian w jej treści, a nie na odjęciu z jakiegoś dokumentu elementów niezwiązanych z jego treścią. W tej sytuacji należy przyjąć, że nawet anonimizacja, która polega na wykreśleniu z niej niektórych elementów formalnych dotyczących danych osobowych stron bez naruszenia innych treści, nie jest przetworzeniem informacji²³. Nie stanowi także przetworzenia informacji sporządzenie kserokopii konkretnych dokumentów²⁴. Trzeba jednak w tym miejscu podkreślić, że w literaturze prezentowany jest pogląd, że w pewnych wypadkach szeroki zakres wniosku, wymagający zgromadzenia, przekształcenia (zanonimizowania) i sporządzenia wielu kserokopii określonych dokumentów, może wymagać takich działań organizacyjnych i angażowania środków osobowych, które zakłócają normalny tok działania adresata wniosku 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 przetworzoną²⁵.

Dostęp do informacji publicznej prostej ma właściwie nieograniczony charakter, a udostępnienie informacji publicznej przetworzonej wymaga wykazania po stronie wnioskodawcy, że uzyskanie tej informacji jest szczególnie istotne dla interesu publicznego. Odmowa udzielenia przetworzonej informacji publicznej następuje, zgodnie z art. 16 ust. 1 udip, w formie decyzji. W orzecznictwie podkreśla się też, że przepisów udip nie można

interpretować w ten sposób, że to wyłącznie na wnioskodawcy spoczywa obowiązek wykazania, że żądane informacje są szczególnie istotne dla interesu publicznego, lecz powinien to ustalić, ocenić i wykazać adresat wniosku²⁶.

Ograniczenie prawa do informacji publicznej

Prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu na zasadzie wyjątku. Sąd Najwyższy podkreślił w swoim wyroku, że „(...) w świetle (...) przepisów konstytucyjnych jawność jest zasadą, zaś jej wyłączenia wyjątkiem”²⁷. Kwestie ograniczenia dostępu do informacji publicznej zostały uregulowane w art. 5 ust. 1 udip. Przede wszystkim to prawo podlega ograniczeniu w zakresie i na zasadach określonych w przepisach o ochronie informacji niejawnych oraz o ochronie innych tajemnic ustawowo chronionych. Ponadto podlega ono ograniczeniu ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy, jednak zgodnie z art. 5 ust. 2 udip to ograniczenie nie dotyczy informacji o osobach pełniących funkcje publiczne, mających związek z pełnieniem tych funkcji, w tym – o warunkach powierzenia i wykonywania funkcji – oraz w przypadku, gdy osoba fizyczna lub przedsiębiorca rezygnują z przysługującego im prawa.

WSA w Warszawie doszedł do przekonania w swoim wyroku, że „Pytanie dotyczące tajnych porozumień służb wywiadu wojskowego bez względu na to, czy do tych porozumień doszło, czy też nie, zmierza do uzyskania informacji bezpośrednio mających walor informacji niejawnych tworzących tajemnicę państwową,

²² Por. R. Stefanicki, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. (Wybrane zagadnienia w świetle orzecznictwa sądowego)*, „Państwo i Prawo” 2004, nr 2, s. 97.

²³ Por. wyrok WSA w Krakowie z 30 stycznia 2009 r., II SA/Kr 1258/08, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/C962C82014> [dostęp: 10.09.2013].

²⁴ Por. wyrok WSA w Krakowie z 20 marca 2012 r., II SAB/Kr 4/12, LexisNexis nr 3952896.

²⁵ I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 51–52.

²⁶ Por. wyrok NSA z 3 marca 2010 r., I OSK 787/10, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl> [dostęp: 10.08.2013].

²⁷ Wyrok SN z 3 października 2002 r., III RN 89/02, OSNP 2003, nr 18, poz. 426.

która musi stanowić powód odmowy udzielenia informacji publicznej²⁸. Z kolei WSA w Kielcach stwierdził, że wysokość wynagrodzeń pracowników samorządu gminnego – wójta gminy, jego zastępcy oraz pracownika gminy – stanowi informację publiczną. Funkcjonariusze publiczni nie mogą korzystać z ochrony danych osobowych w zakresie imienia, nazwiska i wysokości ich wynagrodzenia na podstawie przepisów ustawy o ochronie danych osobowych²⁹.

Podmioty zobowiązane do udostępnienia informacji publicznej

Następną istotną kwestią uregulowaną w udip jest określenie, które podmioty są zobowiązane do udostępnienia informacji publicznej. Zgodnie z art. 4 udip do udostępnienia informacji publicznej są obowiązane władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne, m.in. w szczególności podmioty reprezentujące państwowe osoby prawne albo osoby prawne samorządu terytorialnego oraz podmioty reprezentujące inne państwowe jednostki organizacyjne albo jednostki organizacyjne samorządu terytorialnego (pkt 4). Jak też podmioty reprezentujące inne osoby lub jednostki organizacyjne, które wykonują zadania publiczne lub dysponują majątkiem publicznym. W art. 4 ust. 3 udip podkreślono, że oczywiście chodzi tylko o takie podmioty, które są w posiadaniu informacji publicznej.

W jednym z ostatnich wyroków NSA zmienił swoją dotychczasową linię orzeczniczą i stwierdził, że „(...) Polski Związek Łowiecki jest takim podmiotem, o którym mowa w art. 4 ust. 1

pkt 5 ustawy o dostępie do informacji publicznej. W związku z tym, w świetle art. 3a Prawa prasowego wniosek dziennikarza skierowany do takiego podmiotu zobowiązanego do udostępnienia informacji, która ma charakter informacji publicznej, powinien być rozpoznany w trybie określonym w ustawie o dostępie do informacji publicznej, a nie w trybie art. 4 Prawa prasowego, czyli w trybie dotyczącym uzyskiwania informacji od podmiotów niebędących przedsiębiorcami lub podmiotami niezaliczonymi do sektora finansów publicznych oraz nie działającymi w celu osiągnięcia zysku³⁰.

Postępowanie w sprawie o udostępnienie informacji publicznej

Postępowanie w sprawie udzielenia informacji publicznej jest odformalizowane i uproszczone. Wniosek o udzielenie informacji publicznej może zatem przybrać każdą formę, o ile w jasny sposób wynika z niego, co jest jego przedmiotem. Za wniosek pisemny o udzielenie informacji publicznej należy uznać również przesłanie zapytania pocztą elektroniczną, i to nawet wtedy, gdy do jej autoryzacji nie zostanie użyty podpis elektroniczny. Tylko w przypadku, gdy informacja publiczna nie może być udostępniona niezwłocznie podmiot zobowiązany do udzielenia informacji może żądać wniosku pisemnego, jednak tylko w celu umożliwienia mu prawidłowej realizacji obowiązku udostępnienia informacji³¹.

Udostępnienie informacji publicznej następuje w drodze czynności materialnotechnicznej. Odmowa udostępnienia informacji publicznej

²⁸ Wyrok WSA w Warszawie z 19 listopada 2009 r., II SA/Wa 1150/09, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/205EC2786E> [dostęp: 11.09.2013].

²⁹ Wyrok WSA w Kielcach z 26 czerwca 2008 r., II SAB/Ke 18/08, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/B1E4319953> [dostęp: 10.09.2013].

³⁰ Wyrok NSA z 5 kwietnia 2013 r., I OSK 89/13, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/8E4C1D92AE> [dostęp: 12.09.2013].

³¹ Por. wyrok WSA w Szczecinie z 4 sierpnia 2011 r., II SAB/Sz 46/11, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/CA59FD00A0> [dostęp: 12.09.2013].

następuje w drodze decyzji administracyjnej. W tym zakresie stosuje się kpa. Odwołanie od decyzji organ odwoławczy rozpatruje jednak w terminach krótszych niż w kpa, bo w terminie 14 dni. Na decyzję ostateczną odmawiającą przyznania udostępnienia informacji publicznej, po wyczerpaniu toku instancji, przysługuje skarga do WSA, którą wnosi się zgodnie z przepisami ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 153 poz. 1270, ze zm.) (ppsa), w terminie 30 dni od daty wydania decyzji przez organ II instancji. Sąd rozpatruje tę skargę w krótszych niż zazwyczaj terminach, bo ma na to, zgodnie z art. 21 udip, tylko 30 dni od dnia otrzymania akt, wraz z odpowiedzią na skargę.

Przepisy prawa nie przewidują możliwości wystąpienia do dziennikarza z żądaniem autoryzacji udostępnionej mu ustnie informacji publicznej, zatem żądanie organu administracji do dokonania takiej autoryzacji byłoby bezpodstawne. Autoryzacja występuje w pp. Zgodnie z powszechnie przyjmowanym rozumieniem tego pojęcia autoryzacja polega na wyrażeniu zgody przez udzielającego informacji na publiczne rozpowszechnianie jego wypowiedzi w określonej formie. W praktyce dotyczy ona głównie wywiadów prasowych i polega na wspólnym uzgodnieniu ostatecznej treści tekstu wywiadu przed jego publikacją przez osobę udzielającą wywiadu oraz dziennikarza. Pp w art. 14 ust. 2 przewiduje bowiem, że dziennikarz nie może odmówić osobie udzielającej informacji autoryzacji dosłownie cytowanej wypowiedzi, o ile nie była ona uprzednio publikowana. Biorąc pod uwagę jednak treść art. 3a pp, wyżej wymieniony przepis nie ma zastosowania do informacji publicznej udzielonej w formie ustnej bądź pisemnej w trybie określonym w udip. Jak już to wcześniej stwierdzono, z art. 3a pp wynika, że

w zakresie prawa dostępu prasy do informacji publicznej stosuje się przepisy udip, a ta nie przewiduje autoryzacji udostępnianej informacji publicznej. Pogląd przeciwny pozostawałby w sprzeczności z regułami dostępu do informacji publicznej określonymi w art. 61 Konstytucji. Autoryzację udostępnionych informacji publicznych należałoby bowiem kwalifikować jako ograniczenie prawa do informacji publicznej. Jeżeli podmiot zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej żadaną informacją nie dysponuje, wówczas powinien powiadomić o tym wnioskodawcę pisemnie. Podobnie winien zachować się organ, gdy żadana informacja nie jest informacją publiczną. Jeśli organ zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej pozostaje bezczynny, dany podmiot może złożyć do wojewódzkiego sądu administracyjnego skargę na bezczynność. W przypadku skargi na bezczynność organu, której przedmiotem jest dostęp do informacji publicznej, przyjmuje się, że skarga nie musi być poprzedzona żadnym środkiem zaskarżenia na drodze administracyjnej. Brak jest przy tym podstaw do występowania z wezwaniem do usunięcia naruszenia prawa oraz wykazywania, że zostało złożone zażalenie na bezczynność organu w trybie, o którym mowa w art. 37 § 1 kpa³².

Wnioski

Podsumowując omawianie wykonywania prawa do informacji publicznej przez media, należy podnieść, że udip wciąż powoduje mnóstwo wątpliwości. Zbyt często zasady zawarte w tej ustawie doznają licznych wyłomów. Orzecznictwo sądów jest w wielu kwestiach niejednolite. Nie ułatwia to mediom egzekwowania prawa do informacji publicznej, i tym samym wypełniania misji wynikającej z pp do urzeczywistnienia prawa obywateli do ich rzetelnego informowania, jaw-

³² Por. wyrok NSA z 24 maja 2006 r., I OSK 601/05, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/556CDEAA9B> [dostęp: 12.09.2013].

ności życia publicznego oraz kontroli i krytyki społecznej. Tymczasem obywatele mają konstytucyjne prawo wiedzieć, jak funkcjonuje ich państwo. W Polsce, przykładowo, wiele kontrowersji wzbudza problem zasadności udostępniania w formie informacji publicznej tzw. notatek urzędowych lub szerzej – korespondencji prowadzonej przez urzędników w związku z wykonywanymi przez nich zadaniami. Tymczasem na świecie w wielu krajach, jak chociażby w Stanach Zjednoczonych i Wielkiej Brytanii, nikt nie ma wątpliwości, że wszelka korespondencja (w tym także elektroniczna) prowadzona przez urzędników w związku z wykonywaniem zadań służbowych jest informacją publiczną. Tendencje udostępniania treści publicznych wyraża serwis Whatdotheyknow.com, za pośrednictwem którego Brytyjczycy składają zapytania do władz i otrzymują na nie odpowiedzi. W 2009 r. obywatele skutecznie zażądali m.in. ujawnienia korespondencji między pracownicą londyńskiej Rady Miejskiej a urzędnikami brytyjskiego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych w sprawie przygotowywania programu pomocy dla samot-

nych dzieci starających się o azyl w Wielkiej Brytanii. Dla brytyjskich urzędników nie było również problemem udostępnienie w 2012 r. prowadzonej z Bankiem Anglii korespondencji na temat przygotowań do zmiany sposobu obliczania stóp procentowych. Podobny przykład pochodzi z USA – tam, na podstawie amerykańskiej ustawy o dostępie do informacji publicznej, w 2008 r. udostępniono obywatelom całość korespondencji prowadzonej przez ówczesną kandydatkę na wiceprezydenta USA Sarę Palin³³. Należy mieć nadzieję, że polskie ustawodawstwo i orzecznictwo w przyszłości również będzie zmierzać w podobnym kierunku. Trzeba bowiem pamiętać, że obowiązkiem władz publicznych jest udostępnianie informacji, ale też zapewnienie swobodnego jej przepływu, zarówno pomiędzy podmiotami reprezentującymi władzę publiczną, jak i w ramach komunikacji prywatnej. Jeśli państwo formułuje wolność wyrażania poglądów, to powinno z niej wynikać stworzenie prawnej i politycznej infrastruktury pozwalającej na realizację tej wolności³⁴.

³³ K. Izdebski, *Korespondencja służbowa urzędników*, <http://www.itwadministracji.pl/numery/maj-2013/korespondencjasluzbowa-urzednikow.html> [dostęp: 15.09.2013].

³⁴ J. Taczowska-Olszewska, *Dostęp do informacji...*, dz. cyt., s. 79 i cytowana tam literatura.