



5 ważnych problemów udostępniania danych publicznych

● z wprowadzeniem
Premiera Jerzego Buzka

Poznań
2023

5 ważnych problemów udostępniania danych publicznych

z wprowadzeniem
Premiera Jerzego Buzka

adwokat, MPA Aneta Fornalik (red.)
radca prawny, MPA Aleksandra Urbanowska-Bohun
radca prawny Jacek Krystek
radca prawny Agata Wencel-Socha
radca prawny Angelika Borowiak

SOWISŁO
• **TOPOLEWSKI**

Sowisło Topolewski Kancelaria
Adwokatów i Radców Prawnych S.K.A.

Poznań 2023

Redakcja:
Aneta Fornalik

Stan prawny na dzień:
17 lutego 2023 r.

Autorzy poszczególnych części:
Adwokat Aneta Fornalik, MPA
Radca prawny Aleksandra Urbanowska-Bohun, MPA
Radca prawny Jacek Krystek
Radca prawny Agata Wencel-Socha
Radca prawny Angelika Borowiak

Korekta językowa:
Paulina Łukowiak, Agnieszka Nowak, Ewelina Rogalska

Skład i łamanie:
Ada Kukurowska

Projekt okładki i layoutu:
Ada Kukurowska

Wydanie I, Poznań 2023

© Copyright SOWISŁO TOPOLEWSKI KANCELARIA ADWOKATÓW I RADCÓW PRAWNYCH S.K.A.
2023

ISBN 978-83-967421-0-0 (PDF)
ISBN 978-83-967421-1-7 (druk)

Egzemplarz płatny

Wydawnictwo:

Sowisło Topolewski Kancelaria Adwokatów i Radców Prawnych S.K.A.

Biuro Poznań:
ul. Fabryczna 9, 61-524 Poznań
e-mail: kancelaria@sowislo.com.pl
tel.: +48 61 835 23 73

Biuro Warszawa:
ul. Chłodna 64/430, 00-867 Warszawa
e-mail: kancelaria.warszawa@sowislo.com.pl
tel.: +48 22 251 79 75

Przedstawicielstwo Berlin:
Kurfürstendamm 21, 10719 Berlin
e-mail: kanzlei@sowislo.com.de
tel.: +49 177 590 77 68

SPIS TREŚCI

AKTY PRAWNE	5
WPROWADZENIE	8
OD AUTORÓW	10
PROBLEM 1	
Radca prawny Jacek Krystek	
Jaki dokument stanowi informację publiczną a jaki nie – przykłady z orzecznictwa	13
PROBLEM 2	
Radca prawny Angelika Borowiak	
Anonimizacja a przetworzenie informacji publicznej	34
PROBLEM 3	
Radca prawny Aleksandra Urbanowska-Bohun, MPA	
Nadużycie prawa do informacji publicznej	60
PROBLEM 4	
Radca prawny Agata Wencel-Socha	
Ustawa o dostępie do informacji publicznej a przepisy odrębne	85
PROBLEM 5	
Adwokat Aneta Fornalik, MPA	
Ustawa o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego a ustawa o dostępie do informacji publicznej – kilka uwag o idei przepisów	104
O AUTORACH	133
O DOSTĘPIE DO INFORMACJI PUBLICZNEJ PISALIŚMY TAKŻE	134

AKTY PRAWNE

dyrektywa 2019/1024/UE	dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1024 z dnia 20 czerwca 2019 r. w sprawie otwartych danych i ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego (Dz. Urz. UE L 172 z dnia 26 czerwca 2019 r., str. 56)
Kodeks cywilny	ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 1360 ze zm.)
Kodeks karny	ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 1138 ze zm.)
Kodeks postępowania administracyjnego	ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 2000 ze zm.)
Kodeks postępowania karnego	ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 1375 ze zm.)
Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej	Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.)
rozporządzenie RODO	rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych osobowych, Dz. Urz. UE.L, Nr 119, str. 1 ze zm.).
rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach	rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem (t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 784)
rozporządzenie w sprawie zbiorów przestrzennych oraz metadanych w zakresie zagospodarowania przestrzennego	rozporządzenie Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 26 października 2020 r. w sprawie zbiorów przestrzennych oraz metadanych w zakresie zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. z 2020 r., poz. 1916)
ustawa o dostępie do informacji publicznej	ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 902)
ustawa o finansach publicznych	ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 1634 ze zm.)
ustawa o gospodarce nieruchomościami	ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 1899 ze zm.)

ustawa o infrastrukturze informacji przestrzennej	ustawa z dnia 4 marca 2010 r. o infrastrukturze informacji przestrzennej (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 214)
ustawa o Krajowym Rejestrze Karnym	ustawa z dnia 24 maja 2000 r. o Krajowym Rejestrze Karnym (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 159)
ustawa o Krajowym Rejestrze Sądowym	ustawa z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 1683 ze zm.)
ustawa o księgach wieczystych i hipotece	ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 146)
ustawa o ochronie danych osobowych	ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1781)
ustawa o ochronie przyrody	ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 916 ze zm.)
ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych	ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1461)
ustawa o organizacji pracodawców	ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o organizacji pracodawców (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 97)
ustawa o otwartych danych	ustawa z dnia 11 sierpnia 2021 r. o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego (Dz.U. z 2021 r., poz. 1641 ze zm.)
ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym	ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 503 ze zm.)
ustawa o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego (nieobowiązująca)	ustawa z dnia 25 lutego 2016 r. o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1446)
ustawa o pracownikach samorządowych	ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 530)
ustawa o prawie autorskim i prawach pokrewnych	ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskich i prawach pokrewnych (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 2509)
ustawa o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego	ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 2232 ze zm.)
ustawa o stanie klęski żywiołowej	ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1897)
ustawa o systemie oświaty	ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 2230)

ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie	ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 1029 ze zm.)
ustawa o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji	ustawa z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 1233)
ustawa o związkach zawodowych	ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 854)
ustawa Prawo energetyczne	ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 1385 ze zm.)
ustawa Prawo farmaceutyczne	ustawa z dnia 6 września 2001 r. Prawo farmaceutyczne (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 2301)
ustawa Prawa geodezyjne i kartograficzne	ustawa z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 1990 ze zm.)
ustawa Prawo łowieckie	ustawa z dnia z dnia 13 października 1995 r. Prawo łowieckie (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 1173 ze zm.)
ustawa Prawa o notariacie	ustawa z dnia 14 lutego 1991 r. Prawo o notariacie (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 1799)
ustawa Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi	ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 329 ze zm.)
ustawa Prawo prasowe	ustawa z dnia z dnia 26 stycznia 1984 r. Prawo prasowe (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 1914 ze zm.)

WPROWADZENIE

Jako Premier polskiego Rządu pod koniec 2000 roku przekazałem do Sejmu RP III kadencji stanowisko Rady Ministrów, odnoszące się do poselskiego projektu ustawy o dostępie do informacji publicznej, w którym już w pierwszych słowach wskazano, że jednym z czynników przesądzających o sukcesie cywilizacyjnym, w tym o właściwym funkcjonowaniu struktur życia zbiorowego, stał się współcześnie dostęp do informacji. Właściwa realizacja prawa obywatela do tego aby wiedzieć, traktowana jest dziś przez społeczność międzynarodową jako miernik praworządności, a otwartość struktur władzy publicznej traktowana jest jako miernik demokratycznego państwa.

Przekazując stanowisko do projektu ustawy, mieliśmy świadomość, że nowa regulacja jest istotnym krokiem ku budowaniu społeczeństwa obywatelskiego, przejrzystości działań władzy publicznej i wolności informacji.

Popierając cel i założenia ogólne projektowanego prawa oraz podstawowe zasady w nim wyrażone, Rząd zwrócił uwagę na szereg wątpliwości, które - ujawnione już na etapie prac legislacyjnych - znalazły potwierdzenie w praktyce stosowania uchwalonej ustawy.

Wskazywaliśmy m.in. na problemy związane z potrzebą bardziej precyzyjnego określenia katalogu informacji podlegających udostępnieniu oraz katalogu organów do tego zobowiązanych czy też koniecznością wyłączenia możliwości udzielania informacji na etapie procesu decyzyjnego oraz w toku postępowania kontrolnego.

Zwróciliśmy uwagę na problemy związane z udostępnianiem informacji przetworzonej. Rząd postulował konieczność ograniczenia zakresu udostępniania informacji do treści, które dany podmiot posiada, bez konieczności ich wcześniejszego przetwarzania.

Na etapie prac legislacyjnych zauważyliśmy problemy, mogące się pojawić w związku z koniecznością udostępniania informacji przez podmioty niebędące organami władzy publicznej, np. publicznych przedsiębiorców.

Dostrzeżliśmy także, że proponowana ustawa może przyczynić się do rozrostu aparatu urzędniczego.

Dziś ustawa o dostępie do informacji publicznej i inne akty prawne regulujące prawo do informacji funkcjonują nie tylko na płaszczyźnie regulacji prawnych, ale również w świadomości obywateli korzystających szeroko z przysługujących im uprawnień.

Nowym wyzwaniem stojącym przed wszystkimi uczestnikami życia publicznego i społecznego, w tym także przed prawnikami, jest ustawa o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego. Otwiera ona nowe możliwości pozyskiwania danych w kontekście coraz szybszego rozwoju technologicznego.

Dlatego też niniejsza publikacja, do której mam przyjemność Państwa wprowadzić, doskonale zauważa i definiuje aktualne problemy związane z korzystaniem z danych publicznych. Część tych problemów wpisuje się w nasze wątpliwości zdefiniowane ponad 20 lat wcześniej.

Z pewnością problematyka dostępu do danych publicznych w dalszym ciągu wymaga szerokiej dyskusji i pogłębionej analizy, w tym także - a może przede wszystkim - prawnej.

Jestem przekonany, że publikacja „5 ważnych problemów udostępniania danych publicznych” rozwieje większość z Państwa wątpliwości związanych ze stosowaniem przepisów o dostępie do informacji.

Szczerze polecam lekturę tej publikacji!

Jerzy Buzek

OD AUTORÓW

Oddajemy do rąk Czytelników opracowanie będące wynikiem naszych codziennych, prawniczych doświadczeń w obsłudze podmiotów publicznych, m.in. jednostek samorządu terytorialnego, parków narodowych, szpitali publicznych i uczelni publicznych w zakresie stosowania przepisów o dostępie do danych publicznych.

Motywacją i inspiracją do stworzenia niniejszej publikacji był fakt wieloletniej i niestabnącej aktualności problemów związanych z udostępnianiem informacji publicznej, ale także zagadnień związanych z dostępem do nowego rodzaju danych, jakimi są m.in. otwarte dane i możliwość ich komercyjnego wykorzystywania.

Przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej, które miały w zamyśle stanowić podstawę do sprawowania kontroli społecznej organów publicznych oraz budowania społeczeństwa informacyjnego, stają się niekiedy polem do wielu nadużyć, w szczególności gdy uzyskane informacje wnioskodawca zamierza wykorzystać dla celów prywatnych. Z drugiej strony całkowicie inaczej należy spojrzeć na instytucję ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego, gdzie to cel gospodarczy właśnie może uzasadniać przekazania informacji będących w posiadaniu podmiotu publicznego. To nowe spojrzenie na potencjał danych publicznych, które może być podstawą rozwoju społeczeństwa w wielu wymiarach.

Tematyka niniejszej publikacji podyktowana została w całości doświadczeniami zawodowymi jej autorów. Stanowi ona w istocie zbiór praktycznych rozważań o informacji publicznej i informacji sektora publicznego. Ciągłe pojawiają się nowe problemy i zagadnienia stosowania przepisów ustaw o dostępie do danych publicznych. Każda sprawa, która jest przedmiotem naszego badania, poddawana jest odrębnej analizie prawnej, niejednokrotnie pogłębionej i wymagającej wyważenia interesu podmiotu publicznego, wnioskodawcy i osób trzecich.

Prawo dostępu do informacji publicznej to prawo w przeważającej mierze kazuistyczne, oparte o orzecznictwo sądów administracyjnych. To orzecznictwo dziś w znacznym stopniu wskazuje, jaki konkretnie dokument można uznać za informację publiczną, a jaki nie. To orzecznictwo wyjaśnia procesy przetwarzania i anonimizacji informacji publicznej. To orzecznictwo wypracowało instytucję nadużycia prawa do informacji publicznej. To orzecznictwo wyjaśnia wiele zależności ustawy o dostępie do informacji publicznej względem innych ustaw.

Wreszcie: to orzecznictwo wyjaśnia pojęcie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego i relacji ustawy o otwartych danych do ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Mamy nadzieję, że niniejsze opracowanie rozwiąże niektóre problemy pojawiające się w praktyce podmiotów publicznych, obowiązanych do stosowania ustawy o dostępie do informacji publicznej i ustawy o otwartych danych. Te właśnie podmioty czynimy przede wszystkim adresatami publikacji. Przedstawiamy 5 wybranych zagadnień, choć problemów do omówienia jest wiele. Te i inne zagadnienia z zakresu dostępu do danych publicznych niech będą zachętą do rozważań o obecnym kształcie przepisów prawa i postulatach *de lege ferenda*.

Prawo dostępu do informacji publicznej musi dziś jednakże istnieć z prawem dostępu do danych o wartości gospodarczej, w myśl zasady: *as open as possible as closed as necessary*.

Zaszczytem dla nas autorów oraz dla wydawcy: Sowisto Topolewski Kancelaria Adwokatów i Radców Prawnych S.K.A. jest możliwość zamieszczenia w niniejszej publikacji wprowadzenia Premiera Jerzego Buzka – posła polskiego Parlamentu, posła do Parlamentu Europejskiego i Przewodniczącego Parlamentu Europejskiego, Kawalera Orderu Orła Białego, wreszcie: Prezesa Rady Ministrów w latach 1997-2001, za rządów którego ustawa o dostępie do informacji publicznej została uchwalona.

Miłej lektury!

Autorzy



PROBLEM 1

Radca prawny Jacek Krystek

Jaki dokument stanowi informację publiczną a jaki nie – przykłady z orzecznictwa.

1. Tytułem wstępu.

Jako osoba na co dzień doradzająca podmiotom publicznym w ich bieżącym funkcjonowaniu, często spotykam się z problemami, z jakimi zmagają się one w zakresie kwalifikacji składanych wniosków o udostępnienie informacji publicznej. Po odnotowaniu wpływu takiego wniosku z ust kierownictwa lub pracowników jednostek pada niemalże zawsze to samo pytanie: „Panie mecenasie – udostępniamy?”. Przez lata praktyki na tak postawione pytanie wykształciło się we mnie stanowisko, które prawie od razu nakazuje mi odpowiedzieć: „udostępniamy”. Ów odruch, choć nie bezwarunkowy, spowodowany jest przede wszystkim treścią art. 1 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, który stanowi, że każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną w rozumieniu ustawy i podlega udostępnieniu na zasadach i w trybie określonych w tejże ustawie. Treść tego przepisu zwykłem tłumaczyć w ten sposób, że stanowi on swego rodzaju domniemanie udostępniania informacji mającej charakter publiczny, zwane też domniemaniem jawności¹. Dlatego też podczas oceny każdego wniosku o udostępnienie informacji publicznej założeniem winno być jego pozytywne rozpatrzenie. Ograniczenie prawa do informacji publicznej może wynikać jedynie

¹ Uzasadnienie do projektu ustawy o dostępie do informacji publicznej, Druk Sejmowy nr 2094, [https://orka.sejm.gov.pl/RejestrD.nsf/0/9C329FDFBCD15F67C1256922002E95E9/\\$file/2094.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/RejestrD.nsf/0/9C329FDFBCD15F67C1256922002E95E9/$file/2094.pdf)

z przyczyn wskazanych w ustawie, przy czym może być to nie tylko sama ustawa o dostępie do informacji publicznej, ale także każdy inny akt prawny rangi ustawowej. Wspomnieć przy tym wypada jedynie, że w przypadku kolizji norm prawnych zawartych w ustawie o dostępie do informacji publicznej z innymi ustawami, pierwszeństwo mają przepisy zawarte w innych ustawach, gdyż stanowią one w stosunku do ustrojowej ustawy o dostępie do informacji publicznej przepisy szczególne (*lex specialis*)².

Domniemanie udostępniania informacji mającej charakter publiczny (domniemanie jawności): podczas oceny każdego wniosku o udostępnienie informacji publicznej założeniem winno być jego pozytywne rozpatrzenie.

Nie ma potrzeby nikogo przekonywać, że wgląd do dokumentów urzędowych jest jedną z form realizacji założeń ustawy o dostępie do informacji publicznej. Stanowi o tym wprost art. 3 ust. 1 pkt 2 tejże ustawy. Ustawa o dostępie do informacji publicznej w art. 6 ust. 2 zawiera także swoistą definicję dokumentu urzędowego, którym zgodnie z jej treścią jest dokument zawierający oświadczenie woli lub wiedzy, utrwalone i podpisane w dowolnej formie przez funkcjonariusza publicznego w rozumieniu przepisów Kodeksu karnego, w ramach jego kompetencji, skierowane do innego podmiotu lub złożone do akt sprawy. Nadto ustawa o dostępie do informacji publicznej w art. 6 ust. 1 pkt 4 lit a), poprzez ustawowy katalog otwarty, wymienia przykładowe dokumenty jakie winny podlegać udostępnieniu, tj.: treści aktów administracyjnych i innych rozstrzygnięć, dokumentacja przebiegu i efektów kontroli oraz wystąpienia, stanowiska, wnioski i opinie podmiotów ją przeprowadzających, treść orzeczeń sądów powszechnych, Sądu Najwyższego, sądów administracyjnych, sądów wojskowych, Trybunału Konstytucyjnego i Trybunału Stanu.

Udostępnieniu winny podlegać także dokumenty, którym ustawa o dostępie do informacji publicznej, poprzez wyłączenie z art. 6 ust. 1 pkt 4a, nie nadała cech

² Uchwała 7 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 9 grudnia 2013 r., sygn. akt: I OPS 8/13, LEX nr 1399819.

dokumentu urzędowego, np.: stanowisko w sprawach publicznych zajęte przez organy władzy publicznej i przez funkcjonariuszy publicznych w rozumieniu przepisów Kodeksu karnego, treść innych wystąpień i ocen dokonywanych przez organy władzy publicznej, informacja o stanie państwa, samorządów i ich jednostek organizacyjnych. Należy zatem przyjąć, że prawo do informacji publicznej obejmuje nie tylko dokumenty zakwalifikowane jako dokumenty urzędowe, ale również i inne dokumenty, jeżeli zawarte są w nich treści dotyczące spraw publicznych. Potwierdza to choćby teza z uzasadnienia wyroku WSA w Warszawie, w której stwierdzono: nie można zgodzić się, że udostępnieniu w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej podlegają tylko dokumenty urzędowe. O zakwalifikowaniu określonej informacji jako podlegającej udostępnieniu w rozumieniu tej ustawy decyduje kryterium rzeczowe, tj. treść i charakter informacji. Informacja publiczna obejmuje swoim znaczeniem szerszy zakres pojęciowy niż dokumenty urzędowe i nie można zawężyć i utożsamiać dostępu do informacji publicznej z dostępem do dokumentów. Stąd też informacją publiczną będą nie tylko dokumenty zredagowane i wytworzone przez podmiot zobowiązany do udostępnienia informacji, ale także te dokumenty, których podmiot używa do zrealizowania powierzonych mu prawem zadań³.

Prawo do informacji publicznej obejmuje nie tylko dokumenty zakwalifikowane jako dokumenty urzędowe, ale również inne dokumenty, jeżeli zawarte są w nich treści dotyczące spraw publicznych.

Czy jednakże taki pogląd uzasadnia twierdzenie, że udostępnieniu w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej podlegać będą wszystkie znajdujące się w posiadaniu podmiotu zobowiązanego dokumenty, w tym dokumentu urzędowe?
Nie.

³ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 20 lutego 2013 r., sygn. akt: II SAB/Wa 466/12, LEX nr 1292294.

2. Dokumenty wewnętrzne.

Pomimo tego, że orzecznictwo sądów administracyjnych wyraźnie w szeroki sposób interpretuje prawo dostępu do informacji publicznej, to prawo to nie ma rzecz jasna charakteru absolutnego. Pomijając w tym miejscu takie oczywistości, jak niemożność udostępnienia dokumentów objętych np.: tajemnicą przedsiębiorstwa, ustawą o ochronie informacji niejawnych, czy oślawionym rozporządzeniem RODO, zauważyć należy, że istnieją także dokumenty, które ze względu na swoje właściwości wymykają się będą przedmiotowemu prawu. Zaliczyć do nich można np. niektóre dokumenty wewnętrzne. Zgodnie z ugruntowanym stanowiskiem sądów administracyjnych, dokument wewnętrzny to dokument nie mający charakteru urzędowego, służący wprawdzie realizacji jakiegoś zadania publicznego, ale nieprzesądzający o kierunkach działania organu. Dokument taki służy wymianie informacji, zgromadzeniu niezbędnych materiałów, uzgadnianiu poglądów i stanowisk. Nie jest jednak wyrazem stanowiska organu, wobec czego nie stanowi informacji publicznej⁴. Co do zasady dokumenty takie nie podlegają udostępnieniu w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Co do zasady dokumenty wewnętrzne nie podlegają udostępnieniu w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Przykładami takich dokumentów są:

- 1) Korespondencja mailowa osoby wykonującej zadania publiczne.

Nie jest ona informacją publiczną nawet jeżeli dotyczy wykonywanych przez tę osobę zadań publicznych. Korespondencja taka nie ma waloru oficjalności, a nawet jeśli zawiera propozycje dotyczące sposobu załatwienia określonej sprawy publicznej, to mieści się w zakresie swobody niezbędnej dla podjęcia prawidłowej decyzji po rozważeniu wszystkich racji przemawiających za różnorodnymi możliwościami jej załatwienia⁵.

⁴ Wyrok NSA z dnia 6 września 2022 r., sygn. akt: III OSK 1588/21, LEX nr 3405803.

⁵ Wyrok NSA z dnia 18 września 2014 r., sygn. akt: I OSK 3073/13, LEX nr 1569520.

- 2) Opinia prawna, jak również inne dokumenty i informacje wytwarzane przez biuro prawne organu.

Są to co do zasady dokumenty, które służą gromadzeniu i wymianie informacji oraz uzgadnianiu stanowisk i poglądów, jednak nie są w żadnej mierze wiążące dla organu, ewentualnie mają jedynie charakter organizacyjny i porządkowy⁶.

- 3) Opinie i ekspertyzy, służące gromadzeniu informacji, które w przyszłości mogą zostać wykorzystane w procesie decyzyjnym⁷.
- 4) Notatki służbowe wykonane przez pracowników ośrodka pomocy społecznej, gdyż dokumenty te dotyczą sprawy indywidualnej, oraz opisują one tylko przebieg rozmów pracowników z członkami rodziny oraz lekarzami, którzy zajmowali się klientką ośrodka. Brak jest w nich informacji, które by przedstawiały stanowisko organu w sprawie działań, jakie ma zamiar podjąć w sprawie udzielenia wsparcia⁸.

- 5) Terminarz (kalendarz) spotkań ministra⁹.

- 6) Wnioski prokuratora o przedłużenie postępowania w śledztwie znajdujące się w aktach podręcznych prokuratora.

Akta podręczne są zbiorem dokumentów wykorzystywanych przy wykonywaniu obowiązków służbowych przez prokuratora i stanowią techniczny instrument mający ułatwić prowadzenie postępowania, sprawowanie nadzoru i kontroli. Dokumenty zgromadzone w aktach podręcznych to w większości odpisy tych dokumentów, które znajdują się w tzw. aktach głównych prowadzonego postępowania¹⁰.

- 7) Niepodpisany dokument.

Nie stanowi on dokumentu urzędowego w rozumieniu art. 6 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Do czasu jego podpisania stanowi on jedynie projekt dokumentu, który ma charakter nieoficjalny. Oczywiście jest, że na etapie sporządzania protokołu w wersji roboczej może on zawierać pewne nieścisłości, błędy stylistyczne czy nieprawidłowe sformułowania, które w dacie zatwierdzenia zyskują właściwą treść i z tą chwilą staje się on

⁶ Wyrok NSA z dnia 24 stycznia 2018 r., sygn. akt: I OSK 319/16, LEX nr 2471181.

⁷ Wyrok NSA z dnia 24 stycznia 2018 r., sygn. akt: I OSK 319/16, LEX nr 2471181.

⁸ Wyrok NSA z dnia 15 lipca 2021 r., sygn. akt: III OSK 3335/21, LEX nr 3198079.

⁹ Wyrok NSA z dnia 13 czerwca 2014 r., sygn. akt: I OSK 2914/13, LEX nr 1518046.

¹⁰ Wyrok NSA z dnia 4 kwietnia 2019 r., sygn. akt: I OSK 1709/17, LEX nr 2646231.

informacją publiczną, która może zostać udostępniona. Projekt dokumentu i informacje dotyczące sposobu jego konstruowania nie stanowią danych publicznych a w rezultacie nie stanowią informacji publicznej w rozumieniu art. 1 ust.1 ustawy o dostępie do informacji publicznej i art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a teŹ ustawy. Dokument ten naleŹy uznać za dokument roboczy (wewnętrzny)¹¹.

8) Protokół posiedzenia zespołu doradczego.

NaleŹy go zakwalifikować jako dokument wewnętrzny, gdyŹ jest to dokument obrazujący przygotowania organu do zajęcia stanowiska w ramach przypisanych mu kompetencji¹².

9) Ocena okresowa pracownika.

Ma ze swej istoty charakter wewnętrzny, a nadto odnoszący się wyłącznie do osoby ocenianego urzędnika lub pracownika służby publicznej. Tym samym ocena okresowa, ze względu na swój charakter i treść, jest dokumentem nie tylko zindywidualizowanym, ale również spersonalizowanym, w sensie, w jakim odnosi się ona do subiektywnej oceny podmiotu ją sporządzającego (oceniający) wobec osoby podlegającej takiej ocenie (oceniany). Ocena okresowa pracownika, w tym nauczyciela akademickiego, wiąŹe się niewątpliwie z dobrami osobistymi ocenianego i ma charakter indywidualny oraz pracowniczy, a sama procedura przeprowadzania oceny okresowej ma charakter wewnętrzny¹³.

10) Treść nagrań z kamery systemu telewizji dozorowej organu.

Treść tych nagrań zawiera jedynie informacje wytwarzane dla potrzeb wewnętrznych, związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa w budynku organu. Nagrania te nie są powiązane z ustawową działalnością organu¹⁴.

11) Treść nagrania ze spotkania szkoleniowego w formie wideokonferencji. Dokument ten nie posiada waloru oficjalności - rejestruje przebieg spotkania, wymianę poglądów i stanowisk, nie jest skierowany na zewnątrz¹⁵.

¹¹ Wyrok NSA z dnia 15 lipca 2022 r., sygn. akt: III OSK 1361/21, LEX nr 3368186.

¹² Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 5 lipca 2022 r., sygn. akt: III SA/GI 313/22, LEX nr 3375605.

¹³ Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 29 lipca 2021 r., sygn. akt: II SAB/Bk 75/21, LEX nr 3224017.

¹⁴ Wyrok NSA z dnia 19 września 2019 r., sygn. akt: I OSK 678/18, LEX nr 2734901.

¹⁵ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 kwietnia 2022 r., sygn. akt: II SAB/Wa 706/21, LEX nr 3422086.

Jednakże kwestie związane z udostępnieniem w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej dokumentu o charakterze wewnętrznym nie są jednoznaczne. Nie bez powodu użyto przy postawionej powyżej tezie, że dokumenty wewnętrzne nie podlegają udostępnieniu, tak lubianego przez prawników zwrotu „co do zasady”. Cóż to by była za zasada, jeśliby nie istniały od niej wyjątki. Analiza orzecznictwa sądowoadministracyjnego potwierdza funkcjonowanie w judykaturze takich wyjątków. Otóż przykładami dokumentów wewnętrznych, które z uwagi na swe właściwości podlegają udostępnieniu są m.in.:

- 1) Opinia prawna sporządzona przez pracownika organu dla potrzeb załatwienia konkretnej sprawy, czy też bliżej nieokreślonej liczby spraw¹⁶.
- 2) Dokumenty wewnętrzne, wytworzone w zakresie działania danego podmiotu i wyrażające opinię w sprawach szczegółowych, poglądy przedstawione w toku narad albo dyskusji, a także porady udzielone w ramach konsultacji¹⁷.
- 3) Kopia sprawozdania z wizytacji zakładu karnego wykonana przez sędziego penitencjarnego.

Dokument ten, mimo iż niewątpliwie jest dokumentem o wewnętrznym charakterze (nie jest kierowany do podmiotów zewnętrznych), podlega udostępnieniu z tego powodu, że jest to przede wszystkim dokument urzędowy będący wynikiem przeprowadzonej kontroli, a dokumenty takie są bezpośrednio wymienione w art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a ustawy o dostępie do informacji publicznej¹⁸.

- 4) Procedury (wytyczne).

„Procedura” oznacza: „sposób prowadzenia, załatwienia jakiejś sprawy”, tok, tryb, przebieg czegoś, tryb prowadzenia sprawy. Ustalona przez organ procedura jest dokumentem, który przesądza o kierunku działania organów i jest dla nich wiążąca. Przedmiotowe procedury wyznaczają zespół ustalonych i wypracowanych działań przesądzających o sposobie weryfikacji wniosku i skutkach tych działań, a to stanowi sprawę publiczną. Te argumenty również uzasadniają udostępnienie tych procedur celem zapewnienia ich przejrzystości¹⁹.

¹⁶ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 22 czerwca 2007 r., sygn. akt: LEX nr 340013 SAB/Wa 175/06,

¹⁷ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 marca 2012 r., sygn. akt: II SAB/Wa 10/12, LEX nr 1139129.

¹⁸ Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 27 stycznia 2021 r., sygn. akt: II SAB/Gd 113/20, LEX nr 3115507.

¹⁹ Wyrok NSA z dnia 8 listopada 2019 r., sygn. akt: I OSK 1669/18, LEX nr 3038398.

Przejrzystości kwestii kwalifikacji dokumentu jako wewnętrznego, niepodlegającego udostępnieniu w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej nie dodaje brak definicji ustawowej takiego dokumentu. Jego definicję, wskazaną wyżej, wykształciła praktyka orzecznicza, jednak z uwagi na bardzo szeroki zakres dokumentów, jakie są w orbicie zainteresowań ustawy o dostępie informacji publicznej, istnieją dokumenty mające na pozór cechy dokumentu wewnętrznego, które przez judykaturę za takie nie zostały uznane. Są to np.:

- 1) Notatka ABW, działającej na zlecenie organów prokuratury, znajdująca się w aktach umorzonego postępowania.

Fakt przesłania dokumentu w postaci notatki urzędowej do innego organu wykonującego zadania publiczne, jest równoznaczny ze skierowaniem tego dokumentu do podmiotu zewnętrznego, co czyni niemożliwym zakwalifikowanie go jako dokumentu wewnętrznego. W uznaniu dokumentu jako dokumentu wewnętrznego nie należy kierować się tym, że wytworzono go w ramach jednego postępowania, ale że został wytworzony przez różne podmioty, które ten dokument następnie uzewnętrzniły przesyłając go innemu podmiotowi²⁰.

- 2) Protokół z posiedzenia komisji konkursowej w ramach naboru kandydatów do zatrudnienia w sektorze publicznym.

Informacja w postaci protokołów z prowadzonych naborów odpowiada definicji dokumentu urzędowego z art. 6 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej i determinuje rozstrzygnięcie o naborze skierowane do podmiotu zewnętrznego, a ich treść pozwala ocenić prawidłowość przeprowadzonych postępowań konkursowych, a mimo to nie stanowi tzw. „dokumentu wewnętrznego”, lecz dokument urzędowy podlegający upublicznieniu w myśl art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a *tiret* 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej tak w zakresie treści, jak i postaci w jakiej został utrwalony²¹.

- 3) Dokumenty wytworzone w toku postępowania wyborczego do organów samorządu zawodu zaufania publicznego.

Wybór do organów samorządu zawodu zaufania publicznego pozostaje

²⁰ Wyrok NSA z dnia 13 października 2021 r., sygn. akt: III OSK 3405/21, LEX nr 3247099.

²¹ Wyrok NSA z dnia 11 sierpnia 2020 r., sygn. akt: I OSK 169/20, LEX nr 3044252.

w bezpośredniej relacji z zadaniami publicznymi realizowanymi przez samorząd zawodowy. Oznacza to, że dokumenty wytworzone w toku postępowania wyborczego nie mają waloru dokumentów wewnętrznych, związanych z organizacyjną sferą działania samorządu zawodowego, lecz dotyczą sfery publicznej²².

4) Opinia techniczna dotycząca mienia stanowiącego własność gminy.

Dokument taki nie posiada statusu dokumentu wewnętrznego, gdyż stanowił informację publiczną w rozumieniu art. 1 ust. 1 w zw. z art. 6 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o dostępie do informacji publicznej, ponieważ dotyczy on stanu technicznego mienia będącego własnością gminy, a zatem majątku publicznego, tj. informacji o mieniu, jakim dysponuje jednostka samorządu terytorialnego²³.

Pozostając przy problemie dostępu do informacji publicznej dokumentów o charakterze wewnętrznym, nie sposób pominąć dostrzeganych w orzecznictwie sądowoadministracyjnym głosów nauki i piśmiennictwa, które zarzucają koncepcji „dokumentu wewnętrznego”, uzasadniając zwolnienie z realizacji prawa do informacji publicznej, niekonstytucyjność oraz brak oparcia przedmiotowej koncepcji w przepisach prawa pozytywnego²⁴. Nie negując *a priori* słuszności podnoszonych wątpliwości, zasadny wydaje się postulat *de lege ferenda*, by faktycznie funkcjonującą praktykę orzecniczą przełożyć na rozwiązania ustawowe i oddalić choćby potencjalną możliwość uznania dorobku judykatury w tej kwestii za wątpliwy prawnie. Z drugiej strony, patrząc choćby przez pryzmat przytoczonego powyżej orzecznictwa oraz z uwagi na rozpiętość zakresu przedmiotowego ustawy o dostępie do informacji publicznej, zadanie to może przyprawić o ból głowy nawet najbardziej doświadczonych legislatorów, którzy mieliby za zadanie połączyć postulat syntetyczności i abstrakcyjności formułowanych norm prawnych oraz unikania kazuistyki. Wydaje się, że jest to możliwe jedynie poprzez pozostawienie organom stosującym prawo znacznego luzu decyzyjnego.

²² Wyrok NSA z dnia 19 grudnia 2019 r., sygn. akt: I OSK 264/19, LEX nr 2785937.

²³ Wyrok NSA z dnia 22 czerwca 2018 r., sygn. akt: I OSK 218/18, LEX nr 2510855.

²⁴ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 19 października 2021 r., sygn. akt: II SAB/Wa 376/21, LEX nr 3326374.

3. Dokumenty prywatne.

Z założenia dokumenty prywatne nie stanowią informacji o sprawach publicznych i nie podlegają udostępnianiu w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznych.

Do dokumentów takich można zaliczyć m.in.:

- 1) Wniosek o wszczęcie postępowania administracyjnego zakończonego decyzją.

Dokument prywatny, skierowany do organu administracji publicznej, nie staje się dokumentem urzędowym tylko dlatego, że został do niego zaadresowany i znajduje się w jego posiadaniu²⁵.

- 2) Wyciąg bankowy ze służbowych kart płatniczych.

Wyciąg bankowy ze służbowych kart płatniczych nie wypełnia warunków określonych w art. 6 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej, pozwalających na zaliczenie go do dokumentów urzędowych. Nie jest to bowiem oświadczenie woli lub wiedzy, utrwalone i podpisane przez funkcjonariusza publicznego w rozumieniu Kodeksu karnego, w ramach jego kompetencji. Oznacza to, że przedmiotowy wyciąg jest dokumentem prywatnym i jako taki nie podlega udostępnieniu w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej²⁶.

- 3) Dokumenty takie jak CV, list motywacyjny oraz kserokopia dokumentów potwierdzających wykształcenie, staż pracy i kwalifikacje kandydatów na stanowisko urzędnicze w gminie.

Tu sąd wskazał, że należy odróżnić nośnik informacji publicznej od samej informacji. Nośnik informacji w postaci dokumentu prywatnego nie jest informacją publiczną. Informacją publiczną mogą być treści zawarte w dokumentach prywatnych, pozwalające na potwierdzenie spełniania przez kandydata wymagań, określonych w art. 13 ust. 4 ustawy o pracownikach samorządowych, związanych ze stanowiskiem określonym w ogłoszeniu o naborze. Do informacji takich należy np. potwierdzenie spełniania wymogów na dane stanowisko w zakresie: wykształcenia, stażu pracy, czy doświadczenia zawodowego²⁷.

²⁵ Wyrok NSA z dnia 21 maja 2020 r., sygn. akt: I OSK 3307/19, LEX nr 3020891.

²⁶ Wyrok NSA z dnia 22 listopada 2019 r., sygn. akt: I OSK 1457/18, LEX nr 2772040.

²⁷ Wyrok NSA z dnia 19 sierpnia 2009 r., sygn. akt: I OSK 683/09, LEX nr 515712.

- 4) Złożone przez podmioty trzecie wnioski o przyłączenie do sieci dystrybucyjnej. Nie stanowią informacji publicznej albowiem dokumenty te nie zostały wytworzone przez spółkę i nie odnoszą się do niej w zakresie określonym w art. 6 ustawy o dostępie do informacji publicznej. W istocie stanowią one dokumenty prywatne podmiotów trzecich, które zawierają jedynie zakres oczekiwań w stosunku do działań spółki²⁸.
- 5) Umowy o pracę.
Żądanie ujawnienia umowy o pracę dotyczy prywatnej sfery zatrudnionej osoby i nie jest tożsame z żądaniem niespersonifikowanej informacji o zobowiązaniu do udzielenia informacji publicznej podmiocie, zasadach jego funkcjonowania, danych publicznych lub majątku publicznym - art. 6 ust. 1 pkt 2-5 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Wniosek nie dotyczył uzyskania informacji o działalności podmiotu np. jak wydatkuje środki finansowe zawierając umowy ze swoimi pracownikami, lecz wyłącznie konkretnej umowy o pracę wskazanej osoby fizycznej. W podobnych stanach faktycznych w orzecznictwie przyjmuje się, że jeżeli celem dążenia do uzyskania informacji publicznej jest podmiot indywidualny - osoba fizyczna, a nie sfera działalności organu władzy publicznej lub innych podmiotów zobowiązanych do udzielenia informacji publicznej, to żądane dokumenty dotyczące danej osoby np. umowa o pracę, nie mieszczą się w katalogu informacji o sprawach publicznych²⁹.
- 6) Wnioski o dofinansowanie złożone przez podmioty niepubliczne.
Wynika to z tego, że przed uzyskaniem dofinansowania, podmioty niepubliczne, co do zasady, nie realizują jeszcze żadnych zadań publicznych. O takich można mówić dopiero z chwilą rozpoczęcia realizacji przedsięwzięć, po uzyskaniu środków publicznych. Przed uzyskaniem dofinansowania ze środków publicznych podmioty niepubliczne co do zasady nie są żadnym z podmiotów, o których mowa w art. 4 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Złożone przez nie wnioski o dofinansowanie nie są też dokumentami urzędowymi, w rozumieniu art. 6 ust. 2 tejże ustawy, bowiem nie są to oświadczenia woli lub wiedzy, utrwalone i podpisane w dowolnej

²⁸ Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 8 czerwca 2022 r., sygn. akt: II SAB/Gd 31/22, LEX nr 3356436.

²⁹ Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 23 listopada 2022 r., sygn. akt: II SAB/Sz 239/22, LEX nr 3447553.

formie przez funkcjonariusza publicznego w rozumieniu przepisów kodeksu karnego. Z tego ostatniego punktu widzenia uzasadnione jest rozróżnienie, kto występuje z wnioskiem o dofinansowanie. Jeśli czyni to podmiot publiczny, wówczas taki wniosek jest dokumentem urzędowym. Wnioski o dofinansowanie są dokumentami prywatnymi, które nie podlegają udostępnieniu na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej. Stanowisko to można uznać za utrwalone w orzecznictwie. Podnosi się bowiem, że wnioski takie i załączone do nich dokumenty nie tracą charakteru dokumentów prywatnych pomimo załączenia ich do umowy finansowanej ze środków publicznych. Wnioskodawcy zwracający się o udzielenie pomocy finansowej na realizację swoich projektów do wniosków o udzielenie tej pomocy załączają dokumenty dotyczące metodyki, opisu i koncepcji projektu, planowanych rezultatów, potencjału organizacyjnego i finansowego. Są to dokumenty autorskie, a ich publiczne ujawnienie mogłoby zaszkodzić planowanemu przedsięwzięciu. Poszanowanie prawa do uzyskania informacji publicznej wymaga jednak równocześnie uwzględnienia praw podmiotów ubiegających się o udzielenie pomocy publicznej i wyważenia interesu publicznego i prywatnego³⁰.

Należy pamiętać, że również dokumenty prywatne znajdujące się w posiadaniu organu mogą stanowić podstawę do sformułowania odpowiedzi na wniosek o informację publiczną, a zatem zawierać informacje podlegające udostępnieniu. Jednakże, co wskazano powyżej, nie podlega udostępnieniu nośnik takich informacji w postaci dokumentu, ale sama informacja w nim zawarta, jeżeli dotyczy sprawy publicznej.

4. Inne dokumenty.

Poniżej zostaną zaprezentowane orzeczenia sądów administracyjnych odnoszące się do innych dokumentów aniżeli dokumenty wewnętrzne i prywatne, co do których mogą powstać wątpliwości co do możliwości ich udostępnienia w świetle zapisów

³⁰ Wyrok NSA z dnia 5 kwietnia 2022 r., sygn. akt: III OSK 4348/21, LEX nr 3407155.

ustawy o dostępie do informacji publicznej. Orzeczenia te zostały wyselekcjonowane w oparciu o własne doświadczenia wynikające ze świadczenia pomocy prawnej w głównej mierze na rzecz jednostek samorządu terytorialnego, tak, by choćby w minimalnym stopniu ułatwić osobom zajmującym się na co dzień stosowaniem przepisów o dostępie do informacji publicznej wykonywanie swoich zadań.

Udostępnieniu w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej podlegają m.in.:

- 1) Kopia operatu szacunkowego wykonanego na zlecenie organu.

Rozstrzygając kwestię możliwości udostępnienia tego dokumentu wskazuje się na teoretyczną kolizję przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami i ustawy o dostępie do informacji publicznej. Art. 156 ust. 1a ustawy o gospodarce nieruchomościami reguluje w swoisty sposób dostęp do operatu szacunkowego, co w świetle art. 1 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej na pozór winno wyłączać możliwość stosowania do tego dokumentu drugiej z ustaw. Jednakże zdaniem sądów, kolizja taka nie zachodzi, gdyż wskazany wyżej przepis ustawy o gospodarce nieruchomościami nie stanowi *lex specialis* dla przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej, albowiem nie ustanawia odmiennie od regulacji zawartej w ustawie o dostępie do informacji publicznej oraz wyłącznie i całościowo co do wszystkich podmiotów, problematyki dostępu do operatów szacunkowych wykonywanych na zlecenie organów administracji publicznej. Zatem, skoro w ustawie o gospodarce nieruchomościami nie zostały uregulowane zasady i tryb dostępu do informacji publicznej, to do tych informacji stosuje się przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej, a operat szacunkowy posiada walor informacji publicznej. Wskazuje bowiem na podstawie jakich danych organy administracji doszły do ustalenia wartości nieruchomości, co do których stosuje się przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami³¹.

- 2) Projekt organizacji ruchu na drodze publicznej.

Zadania organu zarządzającego ruchem w zakresie projektów organizacji ruchu określa § 3 rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem, który stanowi, że organ zarządzający ruchem m.in.: rozpatruje takie projekty, opracowuje lub zleca je do opracowania, zatwierdza

³¹ Wyrok NSA z dnia 18 czerwca 2019 r., sygn. akt: I OSK 237/18, LEX nr 2706395.

organizację ruchu na podstawie złożonych projektów czy przechowuje projekty organizacji ruchu i prowadzi ich ewidencję. Z uwagi na powyższe niewątpliwie projekt organizacji ruchu na drodze publicznej to dokument zawierający informację publiczną, podlegającą udostępnieniu na mocy przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej. Projekt organizacji ruchu dotyczy materii, z którą styka się każdy człowiek jako uczestnik ruchu drogowego. Z uwagi na powszechny charakter jest to więc informacja publiczna, stanowiąca nieodłączny element życia każdego obywatela³².

- 3) Informacje o tym, ilu jest zablokowanych użytkowników na oficjalnym profilu na portalu Facebook gminy.

Sąd przy rozpatrywaniu tej sprawy wskazał, że media społecznościowe prowadzone przez organy władzy publicznej, jako przestrzeń do informowania obywateli i forum rozmów o sprawach publicznych, podlega ochronie wolności wyrażania opinii, zagwarantowanej choćby w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Natomiast krytyka obywatelska jest działaniem społecznie pożytecznym i pożądanym, jeśli jest podjęta w interesie społecznym. Dlatego też jeżeli organ wybiera taką drogę komunikacji z obywatelami, to winien jest przestrzegać praw określonych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, ta zaś dopuszcza zarówno wypowiedzi aprobujące, jak i krytyczne. Wobec tego organ powinien znosić krytykę ze strony obywateli formułowaną za pośrednictwem portali społecznościowych organu, a jej wyrażanie nie powinno wiązać się z ograniczaniem dostępu do publikowanych na tym portalu informacji i możliwością wyrażania opinii w sprawach publicznych na profilu organu. Takie działanie stanowi bowiem zarówno naruszenie art. 54, jak i art. 61 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a ponadto działa jako pewien rodzaj cenzury, ograniczający wybranym obywatelom jawność działalności organu, który też może zniechęcać ich do tego rodzaju aktywności w przyszłości. Taki stan rzeczy uzasadnia twierdzenie, że informacja o tym, ilu jest zablokowanych użytkowników na oficjalnym profilu na portalu Facebook gminy stanowi informację publiczną³³.

³² Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 13 stycznia 2023 r., sygn. akt: II SAB/Bk 112/22, LEX nr 3478366.

³³ Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 30 czerwca 2022 r., sygn. akt: IV SAB/Po 56/22, LEX nr 3364846.

- 4) Projekty budowlane zatwierdzone przez właściwe organy decyzją administracyjną.

Projekty budowlane, które są poddawane analizie i zatwierdzaniu w toku postępowania administracyjnego, a następnie podlegają zatwierdzeniu w decyzjach administracyjnych organów architektoniczno-budowlanych i stanowią część decyzji administracyjnej, są dokumentami zawierającymi informację publiczną. Skoro zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a *tiret* 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej udostępnieniu podlega informacja publiczna, w szczególności o danych publicznych, w tym treść i postać dokumentów urzędowych, w szczególności treść aktów administracyjnych i innych rozstrzygnięć, to brak podstaw do przyjęcia, że projekt budowlany stanowiący obligatoryjny element treści aktu administracyjnego takiego jak decyzja w przedmiocie pozwolenia na budowę i zatwierdzeniu projektu budowlanego, staje się nośnikiem informacji publicznej dopiero z chwilą wydania decyzji administracyjnej, a do tego momentu jego treść nie ma waloru informacji publicznej³⁴.

- 5) Kopia umowy dzierżawy nieruchomości stanowiącej majątek gminy.

Dokument taki uzyskuje charakter publiczny z uwagi na fakt, iż dotyczy on spraw majątkowych gminy oraz sposobu gospodarowania tym majątkiem³⁵.

- 6) Informacje dotyczące wynagrodzenia pracowników organu.

W orzecznictwie sądów administracyjnych konsekwentnie wyrażany jest pogląd, że wydatkowanie środków publicznych przeznaczonych na wynagrodzenia pracowników w podmiotach państwowych i samorządowych jest jawne. Zasada jawności publicznej gospodarki finansowej stanowi jedną z gwarancji realizacji konstytucyjnej zasady prawa do informacji o działalności organów władzy publicznej, a także osób pełniących funkcje publiczne. Informacją publiczną jest więc informacja o wydatkach podmiotu publicznego na wynagrodzenia pracowników, w tym także szczegółowe dane dotyczące wydatkowania środków publicznych na wynagrodzenia konkretnej grupy pracowników zatrudnionych na określonym stanowisku, a także pracownika, który jako jedyny zajmuje określone stanowisko w ramach

³⁴ Wyrok NSA z dnia 19 grudnia 2017 r., sygn. akt: I OSK 1003/17, LEX nr 2424529.

³⁵ Wyrok WSA w Kielcach z dnia 16 grudnia 2022 r., sygn. akt: II SAB/Ke 107/22, LEX nr 3450918.

struktury organizacyjnej podmiotu publicznego. Bez znaczenia dla uznania takich danych za informację publiczną jest okoliczność, czy dotyczą one pracownika zatrudnionego na stanowisku pomocniczym związanym jedynie z obsługą urzędu, czy osoby pełniącej funkcję publiczną oraz wówczas, gdy żądana informacja pozostaje w związku z pełnieniem tej funkcji. Okoliczności te mają bowiem jedynie znaczenie dla zakresu ochrony wynikającej z art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej³⁶.

Nie podlegają udostępnieniu w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej m.in.:

- 1) Akta prowadzonej sprawy, jako zbiór dokumentów³⁷.

Akta spraw, w tym akta postępowania przygotowawczego karnego, są jako całość zbiorem różnorodnych materiałów usystematyzowanym przez organ, który nadał temu zbiorowi określony kształt i który się nim posługuje w prowadzonym postępowaniu. Akta więc są pewnym przedmiotem, którego dotyczą przepisy szczególne odnoszące się zarówno do jego tworzenia, rejestrowania, przechowywania, jak i udostępniania. Żądanie udostępnienia akt sprawy jako całości, także akt zakończonego postępowania przygotowawczego, nie jest więc wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej, ale żądaniem udostępnienia określonego zbioru materiałów. Tak sformułowany wniosek nie wskazuje na informacje publiczne, których udostępnienia domaga się wnioskodawca. Należy przy tym uwzględnić, że prawo do informacji dotyczy informacji o sprawie publicznej, a więc informacji o czymś, a nie udostępnienia zbioru materiałów jako takich. Wniosek taki zatem nie zawiera jednego z elementów niezbędnych do jego rozpoznania i nie może być załatwiony na zasadach ustawy o dostępie do informacji publicznej. Pogląd ten pozostaje aktualny także dla innego rodzaju postępowań, np.: procedury planistycznej³⁸, postępowania administracyjnego³⁹, postępowania dyscyplinarnego⁴⁰.

³⁶ Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 1 grudnia 2022 r., sygn. akt: II SAB/OI 196/22, LEX nr 3441839.

³⁷ Uchwała 7 sędziów NSA z dnia 9 grudnia 2013 r., sygn. akt: I OPS 7/13, LEX nr 1399808.

³⁸ Wyrok WSA w Kielcach z dnia 14 grudnia 2021 r., sygn. akt: II SAB/Ke 154/21, LEX nr 3291080.

³⁹ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 16 listopada 2021 r., sygn. akt: II SAB/Kr 157/21, LEX nr 3283972.

⁴⁰ Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 1 września 2021 r., sygn. akt: II SAB/Rz 67/21, LEX nr 3258039.

2) Opinie biegłego sporządzone na potrzeby danego postępowania sądowego.

Opinia jest szczególnym dokumentem mogącym wywołać określone skutki w sferze faktów pomiędzy stronami postępowania sądowego. Jest to dokument wytworzony dla potrzeb indywidualnej sprawy sądowej, czyli dokument, który ma walor prawnie istotny w ramach określonej procedury sądowej i tylko na użytek tej procedury jest sporządzony, co oznacza, że poza danym postępowaniem sądowym nie ma racji bytu. Nie jest to zatem dokument dotyczący informacji o sprawach publicznych w rozumieniu art. 1 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Taką informacją publiczną jest jedynie sam fakt sporządzenia opinii biegłego w danym postępowaniu⁴¹.

3) Dane kontrahentów podmiotów publicznych, którzy dokonywali jako konsumenci zakupu mienia publicznego do użytku własnego.

Nie każda umowa cywilnoprawna podlega ujawnieniu, lecz tylko taka umowa, która ze względu na swój charakter powinna zostać ujawniona. Chodzi tu o takie umowy cywilnoprawne, na podstawie których osoby je zawierające otrzymają wynagrodzenie ze środków publicznych lub będą czerpać korzyści z rozporządzania majątkiem publicznym lub będą realizować zadania publiczne. Osoba fizyczna nieprowadząca działalności gospodarczej lub zawodowej, nabywająca mienie od podmiotu dysponującego majątkiem publicznym, po pierwsze, nie realizuje zadań publicznych (nabywa to mienie dla użytku własnego). Po drugie, nie otrzymuje na jego zakup wynagrodzenia ze środków publicznych, jak również nie wydatkuje na jego zakup środków publicznych lecz prywatne. Po trzecie nie czerpie korzyści z dysponowania nim. Ponadto osoba taka nie świadczy usług na rzecz podmiotu publicznego, lecz nabywa na własność określone składniki majątku publicznego. Zatem sytuacja osoby fizycznej nabywającej mienie publiczne na własny użytek jest diametralnie odmienna od sytuacji, w których podmioty publiczne nabywają jakieś dobra na rynku w drodze zamówień publicznych. Zatem nie zachodzi tu konieczność zachowania symetrii pomiędzy dostępem do danych tych podmiotów, ponieważ mają różny status. Celem dostępu do informacji publicznej jest zagwarantowanie transparentności działalności organów

⁴¹ Wyrok NSA z dnia 1 lipca 2021 r., sygn. akt: III OSK 3104/21, LEX nr 3350267.

władzy publicznej. Cel ten spełniony będzie także wówczas, gdy chroniąc sferę prywatności, informacja publiczna będzie pomijać dane osobowe osób fizycznych (konsumentów). Brak jest bowiem interesu publicznego w ujawnianiu danych osobowych tych osób, które nabyły mienie do własnego użytku. Ujawnienie zaś tych danych stanowiłoby nadmierną ingerencję w konstytucyjne prawo do prywatności. Ograniczenie takie nie wpłynie na pożądaną przez społeczeństwo sprawność kontroli społecznej obrotu mieniem publicznym⁴².

4) Informacje o numerach ksiąg wieczystych nieruchomości.

Co do zasady numer księgi wieczystej nieruchomości będącej obecnie lub w przeszłości własnością gminy stanowi informację odnoszącą się do majątku publicznego, a zatem jest informacją publiczną w rozumieniu art. 1 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Powyższa informacja nie podlega jednak udostępnieniu w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej, gdyż znajduje do niej wyłączone zastosowanie art. 24 ust. 5 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne. Przepis ten stanowi, że: Starosta udostępnia dane ewidencji gruntów i budynków zawierające dane osobowe podmiotów, o których mowa w art. 20 ust. 2 pkt 1 i art. 51, oraz wydaje wypisy z operatu ewidencyjnego, zawierające takie dane osobowe, na żądanie: 1) właścicieli oraz osób i jednostek organizacyjnych władających gruntami, budynkami lub lokalami, których dotyczy udostępniany zbiór danych lub wypis; 2) organów administracji publicznej albo podmiotów niebędących organami administracji publicznej, realizujących, na skutek powierzenia lub zlecenia przez organ administracji publicznej, zadania publiczne związane z gruntami, budynkami lub lokalami, których dotyczy udostępniany zbiór danych lub wypis; 3) innych podmiotów niż wymienione w pkt 1 i 2, które mają interes prawny w tym zakresie. Przepis art. 20 ust. 1 pkt 1 tej ustawy stanowi zaś, że ewidencja gruntów i budynków obejmuje informacje dotyczące gruntów – ich położenia, granic, powierzchni, rodzajów użytków gruntowych oraz ich klas gleboznawczych, oznaczenia ksiąg wieczystych lub zbiorów dokumentów, jeżeli zostały założone dla nieruchomości, w skład której wchodzi grunty. A zatem oznaczenie ksiąg wieczystych stanowi element

⁴² Wyrok NSA z dnia 13 stycznia 2022 r., sygn. akt: III OSK 502/21, LEX nr 3287591.

ewidencji gruntów i budynków. Godzi się jednak wskazać, że w myśl art. 24 ust. 4 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne, każdy, z zastrzeżeniem ust. 5, może żądać udostępnienia informacji zawartych w operacie ewidencyjnym. Tym samym cytowany wyżej art. 24 ust. 5 ww. ustawy odnosi się wyłącznie do informacji z ewidencji gruntów, które pozwalają poznać dane osobowe. W niniejszej sprawie konieczne jest zatem zrewidowanie, czy żądane informacje takich danych mogą dotyczyć. W ocenie sądu żądane informacje dotyczą danych osobowych. Pośrednio pozwalają bowiem na identyfikację osób fizycznych. Znajomość numerów ksiąg wieczystych wobec ich jawności umożliwia bowiem dotarcie do budynku i danych jego mieszkańców. W kontekście wniosku skarżącego podkreślić w szczególności należy, że w sytuacji zbycia lokali wraz z budynkiem, już sam numer księgi wieczystej budynku będzie pozwalał ustalić dane osobowe nowego, prywatnego właściciela⁴³.

5. Podsumowanie i postulaty *de lege ferenda*.

Wracając do odpowiedzi na pytanie postawione na początku niniejszego tekstu – „udostępniamy”? Sprawa nie wydaje się już tak oczywista. Z jednej strony funkcjonuje zasada domniemania jawności informacji publicznej oraz prokonstytucyjna wykładnia przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej, mające w swym założeniu możliwie szeroki dostęp do niej, w tym do dokumentów zawierających informację publiczną. Z drugiej zaś racjonalnym wydaje się, że pewna część działalności podmiotów objętych obowiązkami wynikającymi z tej ustawy nie powinna korzystać z prawa do jawności czy permanentnej kontroli. Dalej, nie wszystkie informacje posiadane przez podmioty objęte obowiązkami wynikającymi z przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej mają charakter informacji o publicznym charakterze. Jednakże próba pogodzenia tych dwóch sfer poprzez wprowadzenie do treści ustawy o dostępie do informacji publicznej jakichś sztywnych definicji czy wyliczeń, a więc i popadanie w kazuistykę, nie przyniesie pokładanych w takim rozwiązaniu nadziei. Zakres zarówno podmiotowy, jak

⁴³ Wyrok NSA z dnia 24 września 2015 r., sygn. akt: I OSK 1373/15, LEX nr 1985742.

i przedmiotowy obowiązywania przedmiotowej ustawy jest tak rozległy, że pozostaje zdać się na rozwiązania wypracowane przez orzecznictwo sądów administracyjnych. Co prawda taki sposób rozwiązania problemów z kwalifikacją wniosków o dostęp do informacji publicznej być może nie jest najlepszy, biorąc choćby pod uwagę wspomniane głosy doktryny o niekonstytucyjności pewnych funkcjonujących rozwiązań, jednak wydaje się on ze wszech miar racjonalny.

Jak już wcześniej wskazano, zasadny wydaje się postulat *de lege ferenda*, by funkcjonującą praktykę orzeczniczą w zakresie m.in. określenia z jakim dokumentem mamy do czynienia w danej sytuacji (m.in. dokumentem o charakterze wewnętrznym) przełożyć na rozwiązania ustawowe.

Ze swojej strony, przy wątpliwościach dotyczących kwalifikacji wniosku, zawsze zadaję sobie pytanie: czy informacja taka ma znaczenie dla większej ilości osób, czy jest ważna z uwagi na sposób funkcjonowania organów państwa, czy dotyczy majątku o charakterze publicznym. Pozytywna odpowiedź choćby na jedno z nich powoduje, że skłaniam się do opinii, że daną informację, a tym samym dany dokument należy udostępnić.



PROBLEM 2

Radca prawny Angelika Borowiak

Anonimizacja a przetworzenie informacji publicznej.

1. Uwagi wstępne.

Opracowanie dotyczy zagadnienia anonimizacji oraz przetworzenia informacji publicznej. Pomimo, iż ustawa o dostępie do informacji publicznej nie zawiera definicji legalnej zarówno „anonimizacji”, jak również „przetworzenia” informacji publicznej, na przestrzeni lat obowiązywania ww. ustawy, orzecznictwo sądów administracyjnych dość jednoznacznie tę kwestię uregulowało.

Anonimizacja jest czynnością o charakterze technicznym, dokonywaną na dokumencie stanowiącym informację publiczną, polegającą na zastąpieniu części tego dokumentu, zawierającej dane niepodlegające udostępnieniu. Jest to niewątpliwie sposób pozwalający na ujawnienie informacji publicznych z wyłączeniem szczególnie istotnych informacji podlegających ochronie, np. ze względu na prywatność. Anonimizacja nie może jednak prowadzić do udostępnienia tylko części wnioskowanych dokumentów, a jedynie do utajnienia tzw. wrażliwych danych¹.

Jeśli chodzi o informację przetworzoną, to wskazać trzeba, że informacja przetworzona to informacja jakościowo nowa, nieistniejąca dotychczas w ostatecznej treści i postaci, a jej wytworzenie wymaga podjęcia przez podmiot zobowiązany określonych czynności analitycznych, porządkujących w odniesieniu do posiadanego zbioru danych. Przetworzeniem jest zebranie, często na podstawie różnych kryteriów, informacji prostych i ich następnie zanalizowanie, zredagowanie,

¹ Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 21 listopada 2019 r., sygn. akt: II SAB/OI 75/19, LEX nr 2750054.

opracowanie w postaci nowego dokumentu i nowej informacji o treści, która do tej pory w takiej postaci nie istniała. Drugie rozumienie informacji przetworzonej dotyczy przypadków, gdy żądanie udostępnienia istniejącej informacji publicznej ma taki zakres i rozmiar, że wymaga od podmiotu zobowiązanego podjęcia działań poza zakresem jego rutynowych czynności, a nakierowanych na przygotowanie żądanej informacji i nadanie jej formy umożliwiającej udostępnienie, albowiem proste udostępnienie w formie posiadanej przez podmiot zobowiązany nie jest możliwe. W tym drugim rozumieniu suma informacji prostych, w zależności od wiążącej się z ich wyselekcjonowaniem i przygotowaniem nakładem koniecznej pracy i środków, może być traktowana jako informacja przetworzona².

Znając definicje wyżej wskazanych pojęć, należy przyjąć, że przez anonimizację należy rozumieć czynność techniczną polegającą na zasłonięciu tej części dokumentu, która nie powinna zostać udostępniona np. z uwagi na ochronę danych wrażliwych, natomiast informacją przetworzoną jest informacja, która w chwili zawnioskowania o jej udostępnienie nie istnieje, a jej utworzenie następuje poprzez dokonanie różnego rodzaju analiz, zestawień jak również czynności porządkujących oraz informacja na którą składa się suma informacji prostych, której udostępnienie wiąże się z ponadstandardowym zaangażowaniem w jej przygotowanie podmiotu do tego zobowiązanego.

Zaznaczyć również należy, że co do zasady proces anonimizacji danych finalnie skutkuje przekształceniem, a nie przetworzeniem informacji. Wyjątkiem od tej zasady jest sytuacja, w której proces anonimizacji będzie miał znaczący wpływ na zakres prac związanych z przygotowaniem odpowiedzi na wniosek, a jej przygotowanie zakłóci normalny tok pracy organu zobowiązanego. Oznacza to – o czym będzie mowa poniżej – że w pewnych sytuacjach anonimizacja informacji publicznej z uwagi na zakres wniosku, jego charakter oraz ilość zawnioskowanych informacji, które podlegają m.in. anonimizacji może zmienić się w informację przetworzoną.

Co do zasady proces anonimizacji danych
finalnie skutkuje przekształceniem, a nie
przetworzeniem informacji.

² Wyrok NSA z dnia 25 września 2020 r., sygn. akt: I OSK 574/20, LEX nr 3062978.

2. Podstawy do zanonimizowania informacji publicznej.

Zasadą jest, że każda informacja posiadająca walor publiczny musi zostać udostępniona na każde żądanie zainteresowanego podmiotu. Zasada ta wynika wprost z przepisu art. 1 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, zgodnie z którym: każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną w rozumieniu ustawy i podlega udostępnieniu na zasadach i w trybie określonych w niniejszej ustawie. Powyższe konkretyzuje treść art. 61 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej: 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.

Ustawodawca jednak przewidział sytuację, kiedy dostęp do informacji publicznej może zostać ograniczony. Mowa tu o art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej, zgodnie z którym: prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy. Ograniczenie to nie dotyczy 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.

Dostęp do informacji publicznej
ogranicza m.in. art. 5 ust. 2 ustawy
o dostępie do informacji publicznej.

Podmioty zobowiązane do udostępniania informacji publicznej, w określonych w przepisie art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej sytuacjach, mogą zatem odmówić udostępnienia informacji publicznej ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy. Jednak, jeśli w sprawie możliwe jest udostępnienie informacji, która zawiera informacje wrażliwe, takie jak np. dane osobowe lub inne informacje, które w istocie, w sposób niebudzący

wątpliwości identyfikują konkretną osobę, to organy mają obowiązek udostępnić taką informację właśnie po jej zanonimizowaniu. W takim przypadku nieprawidłowym jest uznanie, że informacja taka w ogóle nie może zostać udostępniona.

Powyższe stanowisko potwierdza orzecznictwo sądów administracyjnych, gdzie wskazuje się, że postępowanie w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej ma charakter odformalizowany, stąd anonimizacja – jako zabieg techniczny umożliwiający udostępnienie informacji po wyeliminowaniu danych osobowych, których udostępnienie byłoby nieuprawnione – jest prawidłową czynnością. Konieczność dokonania anonimizacji nie może być utożsamiana z odmową udzielenia informacji publicznej z uwagi na ochronę danych osobowych lub innych tajemnic ustawowo chronionych. Przewidziane w art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej ograniczenie prawa do informacji publicznej nie oznacza bezwzględного zakazu udostępnienia informacji zawierających tzw. dane wrażliwe. Nawet w sytuacji, gdy dokumenty zawierają takie dane, mogą one zostać udostępnione w kserokopii, z której usuwa się tego rodzaju elementy³.

Podstawą zatem do zanonimizowania informacji publicznej jest m.in. przepis art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej, który wprost wskazuje na ograniczenie prawa do informacji publicznej ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy.

3. Proces anonimizacji.

Ustawodawca nie przewidział w ustawie o dostępie do informacji publicznej samej procedury anonimizacji informacji publicznej.

Na przestrzeni lat, właśnie z uwagi na brak określenia w ustawie zasad anonimizacji informacji publicznej jak również samej jej definicji, orzecznictwo sądów administracyjnych usystematyzowało tą kwestię i rozstrzygnęło w jakich przypadkach i na jakich zasadach proces ten ma się odbywać.

Kiedy niezbędna jest anonimizacja?

³ Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 28 czerwca 2022 r., sygn. akt: IV SAB/Wr 979/21, LEX nr 3358124.

Proces anonimizacji jest konieczny wtedy, gdy dokument jako całość stanowi informację publiczną, lecz określone, zawarte w nim dane nie stanowią informacji publicznej i z tego powodu nie są ujawniane, gdyż za ich anonimizacją przemawiają inne wartości prawnie chronione⁴.

Na czym polega anonimizacja?

Anonimizacja jest czynnością o charakterze technologicznym, dokonywaną na dokumencie stanowiącym informację publiczną, polegającą na zastąpieniu części tego dokumentu, która to część zawiera informacje niestanowiące informacji publicznej⁵.

Cel anonimizacji.

Potrzeba anonimizacji nie wynika z faktu odmowy dostępu do informacji, gdyż ta następuje w drodze decyzji administracyjnej, ale z faktu, iż określone dane nie stanowią informacji publicznej. Anonimizacja w sensie formalnoprawnym nie oznacza zatem odmowy dostępu do informacji publicznej, gdyż odmowa jako taka powinna przybrać formułę decyzji administracyjnej, ponieważ tylko ta forma działania jest właściwa dla odmowy dostępu do informacji publicznej. W przypadku zatem, gdy zachodzi możliwość ujawnienia „przy okazji” udostępniania informacji publicznej danych podlegających ochronie na podstawie przepisów ustawy o ochronie danych osobowych, nie należy całkowicie odmówić udzielenia informacji na podstawie przepisu art. 16 ustawy o dostępie do informacji publicznej, zwłaszcza gdy strona nie jest sama zainteresowana ujawnieniem takich danych, żądając udzielenia informacji o konkretnych sprawach publicznych⁶.

Jeśli chodzi o sam proces anonimizacji, to przyjmuje się zgodnie – jak już wcześniej wskazano – że jest to czynność techniczna, mająca na celu zakrycie danych, które nie podlegają udostępnieniu. Stąd też należy przyjąć, że w praktyce, czynność taka polegać będzie na zamazaniu obszaru nieudostępnionego np. korektorem lub markerem albo na usunięciu lub zamazaniu danych informacji w odpowiednim programie. Możliwe jest również zamiast zamazywania treści niepodlegających

⁴ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 27 kwietnia 2018 r., sygn. akt: II SAB/Wa 605/17, LEX nr 2780151.

⁵ *Ibidem*.

⁶ *Ibidem*.

udostępnieniu, zastąpienie tych danych np. inicjałami lub pierwszymi literami np. w przypadku nazw organów, nazw geograficznych czy osób prawnych – zabieg taki często stosowany jest np. w przypadku udostępniania treści orzeczeń sądowych.

Anonimizacja – czynność techniczna prowadząca do zasłonięcia części dokumentu, która nie podlega udostępnieniu.

Cel jaki ma przyświecać czynności anonimizacji jest jeden: ochrona informacji niejawnych, wrażliwych przed osobami trzecimi.

4. Anonimizacja informacji publicznej w praktyce.

Ustawa o dostępie do informacji publicznej nie tworzy katalogu informacji, które każdorazowo powinny podlegać lub nie anonimizacji. W tym przypadku również niezbędne jest odwołanie się do orzecznictwa sądów administracyjnych, które na przestrzeni lat wytworzyło niejako listę przypadków, w których informacja publiczna powinna zostać zanonimizowana lub sytuacji, w których potrzeba taka nie zachodzi. Anonimizacji podlegają, co do zasady, dokumenty zawierające dane osobowe, mogące w sposób jednoznaczny zidentyfikować daną osobę, takie jak imię i nazwisko, miejsce zamieszkania, PESEL czy numer rachunku bankowego. Anonimizacji mogą podlegać również informacje dotyczące wysokości zarobków. Jednak nawet w przypadku tego rodzaju danych wrażliwych, należy mieć na uwadze to, czy informacje takie z uwagi np. na zajmowanie przez wskazaną osobę stanowiska publicznego nie będą podlegały udostępnieniu – właśnie z uwagi na pełnienie funkcji publicznej. Stąd też należy przyjąć, że informacje takie jak imię czy nazwisko lub wysokość wypłacanego wynagrodzenia, dodatku czy nagrody w przypadku np. wójta gminy, jego zastępcy, jak również głównej księgowej będą podlegały udostępnieniu bez zanonimizowania tych danych. Orzecznictwo przypomina jednak, że stosownie do powołanego już art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej, że dla ograniczenia prawa do prywatności konieczne jest,

by żądana informacja o osobie pełniącej funkcję publiczną miała związek z pełnieniem tej funkcji. Musi zatem istnieć ścisły związek między informacją odnoszącą się do osoby pełniącej funkcję publiczną i jej funkcjonowaniem w sferze publicznej. Kryterium tych warunków spełnia zakres obowiązków kierownika referatu⁷.

W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się, że anonimizacji nie podlegają:

- 1) Umowy zawierane pomiędzy gminą a wykonawcą – co do danych wykonawcy. Sądy administracyjne stoją bowiem na stanowisku, że przepis art. 6 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o dostępie do informacji publicznej stanowi, że udostępnianiu podlega informacja publiczna, w szczególności o podmiotach, o których mowa w art. 4 ust. 1 ustawy, w tym o majątku, którym dysponują. Zgodnie z dyspozycją art. 6 ust. 1 pkt 5 lit. c ustawy o dostępie do informacji publicznej, informację publiczną stanowią również dane o majątku publicznym, w tym o majątku jednostek samorządu terytorialnego oraz samorządów zawodowych i gospodarczych oraz majątku osób prawnych samorządu terytorialnego. Pojęcie majątku publicznego obejmuje także wydatkowanie środków publicznych, do których należy zaliczyć środki gminy oraz jednostek organizacyjnych gminy, jak również obejmuje inne formy wydatkowania środków publicznych mające na celu przysporzenie korzyści majątkowych innym podmiotom. Informację publiczną stanowią w szczególności materiały dokumentujące fakt lub sposób zadysponowania majątkiem publicznym, w tym treść i postać umów cywilnoprawnych dotyczących takiego majątku. Charakter taki mają dokumenty związane z zawieraniem i wykonywaniem umów, w szczególności oferty przyjęte przez dysponenta środków publicznych oraz faktury lub rachunki wystawione przez wykonawcę umowy. Treść takich dokumentów, jeżeli dotyczą majątku publicznego, stanowią informację publiczną. Według ugruntowanej linii orzeczniczej sądów administracyjnych przyjmuje się zapatrywanie, że ochrona danych o kontrahentach jednostki samorządu terytorialnego, takie jak ich nazwy, imiona i nazwiska, ma ograniczony zakres i dane takie podlegają udostępnieniu w trybie informacji publicznej - nie podlegają wyłączeniu

⁷ Wyrok NSA z dnia 28 lipca 2021 r., sygn. akt: III OSK 3275/21, LEX nr 3207285.

z uwagi na prywatność tych osób wskazaną art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Przemawia za tym funkcja kontroli społecznej, pozwalająca lokalnej społeczności weryfikować wykonanie umów zawartych przez jednostki samorządu terytorialnego, w tym racjonalne i gospodarne wydawanie środków publicznych, a także sprawdzać czy zawierane umowy nie stanowią swoistego przejawu nepotyzmu lub korupcji politycznej, które w oczywisty sposób podkopują zasady funkcjonowania społeczności lokalnej. Przeciwdziałanie owym zjawiskom dostatecznie usprawiedliwia transparentne funkcjonowanie samorządu terytorialnego. Formuluje się bowiem słuszną tezę, że przy kolizji prawa do informacji z prawem do ochrony danych osobowych, należy przyznać priorytet prawu do informacji publicznej, zważywszy, że w ramach gospodarki rynkowej nie istnieje przymus zawierania umów z podmiotami publicznymi. Z tego względu podmiot (w tym osoba fizyczna) zawierając umowę cywilnoprawną z podmiotem publicznym, z którą wiąże się wydatkowanie środków publicznych nie może oczekiwać, że w zakresie takich danych jak imię i nazwisko lub firma, przedmiot umowy, wysokość wynagrodzenia, zachowa prawo do prywatności⁸.

2) Protokoły rady pedagogicznej – co do imion i nazwisk nauczycieli.

Anonimizacji można było dokonać, ale w odniesieniu do danych prywatnych takich jak np. nazwiska i imiona uczniów czy też rodziców uczniów. Nie jest to natomiast uprawniony sposób działania w przypadku danych osobowych nauczycieli, którzy są osobami pełniącymi funkcje publiczne, a co za tym idzie zakres ochrony ich danych osobowych i prawa do prywatności podlega ograniczeniu. W ocenie sądu realizowanie konstytucyjnego prawa do wykształcenia w ramach pracy wykonywanej przez nauczycieli szkolnych, pozwala ich kwalifikować jako osoby pełniące funkcje publiczne. Stosownie bowiem do art. 3 pkt 9 ustawy o systemie oświaty przez nauczyciela należy rozumieć wychowawcę i innego pracownika pedagogicznego szkoły, placówki i placówki doskonalenia nauczycieli⁹.

⁸ Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 28 czerwca 2022 r., sygn. akt: IV SAB/Wr 979/21, LEX nr 3358124.

⁹ Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 21 listopada 2019 r., sygn. akt: II SAB/OI 75/19, LEX nr 2750054.

5. RODO a anonimizacja.

Przy okazji udostępniania informacji publicznej, niejednokrotnie podmioty zobowiązane do jej udostępnienia, jak zostało już wcześniej wskazane, borykają się z problemem udostępnienia wraz z informacją publiczną np. danych osobowych. W takim przypadku zachodzi konflikt pomiędzy przepisami ustawy o dostępie do informacji publicznej a przepisami gwarantującymi ochronę tych danych.

Rozwiązaniem dla powyższych wątpliwości jest treść przepisu art. 1 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej, zgodnie z którym: przepisy ustawy nie naruszają przepisów innych ustaw określających odmienne zasady i tryb dostępu do informacji będących informacjami publicznymi.

Odmienną zaś regulacją będzie przepis art. 86 rozporządzenia RODO, zgodnie z którym: dane osobowe zawarte w dokumentach urzędowych, które posiada organ lub podmiot publiczny lub podmiot prywatny w celu wykonania zadania realizowanego w interesie publicznym, mogą zostać przez ten organ lub podmiot ujawnione zgodnie z prawem Unii lub prawem państwa członkowskiego, któremu podlegają ten organ lub podmiot, dla pogodzenia publicznego dostępu do dokumentów urzędowych z prawem do ochrony danych osobowych na mocy niniejszego rozporządzenia.

Zatem nie ulega wątpliwości, że pierwszeństwo w zastosowaniu będą miały przepisy rozporządzenia RODO.

Pierwszeństwo w zastosowaniu będą miały
przepisy rozporządzenia RODO.

Jak wynika z treści art. 86 rozporządzenia RODO, brak jest przeszkód do udostępnienia danych osobowych zawartych w dokumentach urzędowych, które posiada organ lub podmiot publiczny lub podmiot prywatny w celu wykonania zadania realizowanego w interesie publicznym. Jednak z zastrzeżeniem prawa do ochrony danych osobowych.

Brak jest zatem argumentów przemawiających za tym, aby w przypadku odmowy udostępnienia informacji publicznej powoływać się na ochronę przepisów RODO,

bowiem przepisy te w żaden sposób nie ograniczają stosowania przepisów o dostępie do informacji publicznej.

Podmioty zobowiązane do udostępnienia informacji publicznej nie mogą zasłaniać się przy udostępnieniu informacji publicznej przepisami rozporządzenia RODO.

Również sądy administracyjne wskazują, że zgodnie z art. 86 rozporządzenia RODO dane osobowe zawarte w dokumentach urzędowych, które posiada organ lub podmiot publiczny lub podmiot prywatny w celu wykonania zadania realizowanego w interesie publicznym, mogą zostać przez ten organ lub podmiot ujawnione zgodnie z prawem Unii lub prawem państwa członkowskiego, któremu podlegają ten organ lub podmiot, dla pogodzenia publicznego dostępu do dokumentów urzędowych z prawem do ochrony danych osobowych na mocy niniejszego rozporządzenia. W polskich realiach takim prawem jest zaś ustawa o dostępie do informacji publicznej, która we wspomnianym już art. 5 ust. 2 stanowi, że prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy. Należy jednak wskazać, że ograniczenie to nie dotyczy m.in. informacji o osobach pełniących funkcje publiczne lub mających związek z pełnieniem tych funkcji. Skoro zaś z taką sytuacją mamy do czynienia w niniejszej sprawie, to regulacje dotyczące ochrony danych osobowych nie znajdowały w niej zastosowania w takim stopniu, w jakim przedstawiał to podmiot zobowiązany¹⁰.

6. Anonimizacja a ustawa o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego.

O ile ustawa o dostępie do informacji publicznej nie zawiera definicji anonimizacji, o tyle ustawa o otwartych danych w art. 2 pkt 1 definiuje anonimizację, jako proces

¹⁰ Wyrok NSA z dnia 21 lipca 2022 r., sygn. akt: III OSK 1988/21, LEX nr 3369685.

zmiany informacji sektora publicznego w informacje anonimowe, które nie odnoszą się do zidentyfikowanej lub możliwej do zidentyfikowania osoby fizycznej, lub proces zmiany danych osobowych w dane anonimowe w taki sposób, że identyfikacja osoby, której dane dotyczą, nie jest lub już nie jest możliwa.

Należy zaznaczyć, że anonimizacja odnosi się do danych osobowych w rozumieniu art. 4 pkt 1 rozporządzenia RODO, choć nie można wykluczyć, że eliminacja informacji pozwalających na zidentyfikowanie danego podmiotu w praktyce może dotyczyć także informacji o szerszej grupie podmiotowej niż wyłącznie osoby fizyczne. Regulacja zawarta w art. 2 pkt 1 ustawy o otwartych danych nie pozostawia wątpliwości, że anonimizacja jest zabiegiem, któremu podlegają dane osobowe, w związku z czym literalnie tylko zabiegi dokonywane w stosunku do takich informacji określać można tym mianem. Wielokrotnie terminu tego używa się dla zabiegów, w wyniku których inne niż osoba fizyczna podmioty stają się nieidentyfikowalne. Zakładać należy, że na gruncie ustawy o otwartych danych tego typu rozszerzenie zakresu pojęcia będzie mieć znaczenie praktyczne, nie prawne poprzez zastosowanie tej samej nomenklatury do czynności zmierzających do wyeliminowania możliwości zidentyfikowania podmiotów, których dotyczą informacje wchodzące w zakres informacji sektora publicznego. Normatywnie bowiem anonimizacja na gruncie ustawy o otwartych danych odnosi się do danych osobowych¹¹.

7. Przetworzenie informacji publicznej – uwagi wstępne.

O ile ustawa o dostępie do informacji publicznej nie zawiera samej definicji przetworzenia informacji publicznej, o tyle – odmiennie niż w przypadku anonimizacji – wspomina o tej procedurze w przepisie art. 3 ust. 1 pkt 1, zgodnie z którym: prawo do informacji publicznej obejmuje uprawnienia do: uzyskania informacji publicznej, w tym uzyskania informacji przetworzonej w takim zakresie, w jakim jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego. Przepis ten przewiduje sytuację, w której możliwe jest uzyskanie informacji przetworzonej, jednak po

¹¹ M. Sakowska-Baryła, Anonimizacja jako środek ochrony danych osób fizycznych [w:] Ochrona danych osobowych a dostęp do informacji publicznej i ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego, Warszawa 2022, LEX (źródło elektroniczne).

uprzednim wykazaniu przez wnioskodawcę szczególnie istotnego interesu publicznego.

Ustawa o dostępie do informacji publicznej przewiduje dwie formy udzielenia informacji publicznej. Pierwsza, kiedy mamy do czynienia z informacją prostą, niewymagającą jej przetworzenia, która bez spełnienia żadnych dodatkowych warunków podlega udostępnieniu i druga, kiedy informacja publiczna jest informacją przetworzoną, której udostępnienie uzależnione jest od wykazania przez wnioskodawcę szczególnego interesu publicznego.

Istotnym jest, że wnioskodawca nie ma obowiązku ustalenia oraz udowodnienia, że dana informacja jest informacją przetworzoną – jest to zadanie organu zobowiązanego do udostępnienia informacji publicznej. Po stronie zainteresowanego uzyskaniem takiej informacji leży natomiast obowiązek wykazania szczególnego interesu jaki przyświeca mu w uzyskaniu takiej informacji – po wezwaniu go przez dany podmiot do jego wykazania.

Wnioskodawca występujący o udostępnienie informacji publicznej na etapie składania wniosku nie musi wiedzieć, że żądana przez niego informacja ma charakter informacji publicznej przetworzonej. To podmiot zobowiązany do jej udostępnienia powinien poinformować wnioskodawcę, że dana informacja jest w jego ocenie informacją przetworzoną, wobec czego jej udostępnienie jest możliwe w zakresie, w jakim jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego¹².

Udostępnienie informacji publicznej przetworzonej jest bardziej złożonym procesem aniżeli udostępnienie informacji prostej. Zarówno po stronie podmiotu zobowiązanego, jak również po stronie samego wnioskodawcy pojawia się szereg obowiązków: z jednej strony podmiot zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej musi ocenić czy dana informacja będzie informacją przetworzoną, a z drugiej strony wnioskodawca, który aby uzyskać taką informację, musi udowodnić, że jej uzyskanie będzie miało znaczenie dla szerszego grona odbiorców i ma dla tego grona szczególne znaczenie.

¹² Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 15 lutego 2017 r., sygn. akt: IV SA/Wr 518/16, LEX nr 2239175.

8. Czym jest informacja przetworzona.

Jak już wcześniej zostało wspomniane, istnieje możliwość udostępnienia przez zobowiązany podmiot informacji publicznej przetworzonej. W pierwszej kolejności zatem należy wyjaśnić, czym w ogóle jest informacja przetworzona. Dla porównania, należy wskazać, że za informację prostą należy uznać informację, która nie podlega żadnym zmianom lub modyfikacjom przed jej udostępnieniem.

Co istotne, sama ustawa o dostępie do informacji publicznej nie przewiduje żadnych wytycznych, którymi podmioty zobowiązane do udostępnienia informacji publicznej powinny się kierować, aby ustalić czy informacja jest lub nie jest informacją przetworzoną – każdorazowo zatem, stosownie do treści i charakteru danego wniosku, to na podmiocie zobowiązanym do udostępnienia informacji publicznej spoczywa obowiązek ustalenia, czy w tym konkretnym przypadku mamy do czynienia z taką informacją.

Ustawa o dostępie do informacji publicznej nie definiuje pojęcia przetworzenia informacji publicznej.

W orzecznictwie przyjmuje się, że charakter informacji publicznej przetworzonej mogą mieć 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 przetworzenia¹³. Przetworzenie może 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

¹³ Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 11 kwietnia 2018 r., sygn. akt: II SA/Sz 207/18, LEX nr 2482801.

zaangażowanych pracowników – może być traktowana jako informacja przetworzona¹⁴. Przetworzenie może również polegać na wydobyciu poszczególnych informacji z posiadanych przez organ zbiorów dokumentów i odpowiednim ich przygotowaniu na potrzeby wnioskodawcy. Informacja wytworzona w ten sposób, mimo że składa się z wielu informacji prostych będących w posiadaniu organu, powinna być uznana za informację przetworzoną, gdyż powstały w wyniku wskazanych wyżej działań zbiór nie istniał w chwili wystąpienia z żądaniem o udostępnienie informacji publicznej¹⁵.

Informacja przetworzona to informacja, której organ wprost nie posiada i dla jej wytworzenia niezbędne jest przeprowadzenie pewnych działań na posiadanych już informacjach. W wyniku tych działań powstaje nowa jakościowo informacja. Nie jest ona jedynie innym technicznie zestawieniem danych, innym sposobem ich uszeregowania, ale stanowi jakościowo nową informację prowadzącą zazwyczaj do określonej oceny, czy interpretacji danego zjawiska¹⁶.

Poprzez przetworzenie informacji publicznej należy zatem rozumieć wytworzenie nowej informacji, która powstaje w wyniku działań zobowiązanego podmiotu, takich jak dokonanie stosownych analiz, zestawień, czy ekspertyz połączonych z zaangażowaniem w ich uzyskanie określonych środków osobowych lub finansowych. Informacją przetworzoną będzie również zestawienie informacji prostych, jeżeli ich przygotowanie do udostępnienia wymaga od podmiotu zobowiązanego sporządzenia np. wielu kserokopii, a ich udostępnienie wiąże się z podjęciem czynności takich jak np. sporządzenie zestawienia czy opracowania, a dodatkowo wszystkie te działania mogą spowodować zakłócenie normalnego toku działania zobowiązanego podmiotu. Poprzez zakłócenie normalnego toku działania podmiotu należy tu rozumieć sytuację, w której przygotowanie informacji będzie na tyle czasochłonne, że oddelegowany do tych działań pracownik lub pracownicy, przygotowując informację nie będą mogli prawidłowo wykonywać przyporządkowanych im w danej strukturze obowiązków lub sytuację, w której pracownik taki, w celu wytworzenia informacji przetworzonej, byłby zmuszony do wykonywania tych działań ponad normę określonego dla niego czasu pracy.

¹⁴ Wyrok NSA z dnia 20 stycznia 2021 r., sygn. akt: III OSK 2884/21, LEX nr 3186815.

¹⁵ Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 16 marca 2022 r., sygn. akt: II SAB/Gd 157/21, LEX nr 3325006.

¹⁶ Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 31 marca 2021 r., sygn. akt: III SA/Gl 645/20, LEX nr 3185520.

Istotnym jest jednakże to, że podmiot zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej nie może zasłaniać się czasochłonnością lub brakiem wystarczającej ilości osób do przygotowania informacji publicznej przetworzonej – te aspekty nie zwalniają go bowiem z obowiązku przygotowania i udostępnienia informacji publicznej przetworzonej.

Czasochłonność i brak wystarczającej ilości pracowników do przygotowania informacji publicznej przetworzonej nie jest przeszkodą do udostępnienia takiej informacji.

Inaczej wygląda natomiast sytuacja, kiedy udostępnienie informacji publicznej przetworzonej może wygenerować dodatkowe koszty, które obciążąby podmiot zobowiązany do udostępnienia takich informacji. Rozwiązaniem dla takiej sytuacji jest przepis art. 15 ustawy o dostępie do informacji publicznej, zgodnie z którym:

1. Jeżeli w wyniku udostępnienia informacji publicznej na wniosek, o którym mowa w art. 10 ust. 1, podmiot obowiązany do udostępnienia ma ponieść dodatkowe koszty związane ze wskazanym we wniosku sposobem udostępnienia lub koniecznością przekształcenia informacji w formę wskazaną we wniosku, podmiot ten może pobrać od wnioskodawcy opłatę w wysokości odpowiadającej tym kosztom.

2. Podmiot, o którym mowa w ust. 1, w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku, powiadomi wnioskodawcę o wysokości opłaty. Udostępnienie informacji zgodnie z wnioskiem następuje po upływie 14 dni od dnia powiadomienia wnioskodawcy, chyba że wnioskodawca dokona w tym terminie zmiany wniosku w zakresie sposobu lub formy udostępnienia informacji albo wycofa wniosek.

Należy jednak pamiętać, że przez „dodatkowe koszty” udostępniania informacji na wniosek należy rozumieć rzeczywiste, ustalane każdorazowo przy realizacji danego wniosku, wykraczające poza normalne koszty funkcjonowania podmiotu udostępniającego informacje, dodatkowe koszty rzeczowe lub osobowe poniesione przez ten podmiot w związku z określonym we wniosku sposobem udostępnienia lub koniecznością przekształcenia informacji w formę wskazaną we wniosku. Jeżeli zatem organ wykaże, że obsługa wniosku wymagała obciążenia konkretnego pracownika dodatkowymi obowiązkami, wykraczającymi ponad jego czas pracy,

bądź też, że utrudniała normalne funkcjonowanie, będzie uprawniony obciążyć go dodatkowymi kosztami, przy czym, ewentualne opłaty muszą mieć charakter zindywidualizowany, należycie uzasadniony i zależeć od konkretnie poniesionych kosztów¹⁷.

Stąd też, jeśli podmiot zobowiązany do udzielenia informacji publicznej uzna, że udostępnienie informacji publicznej przetworzonej wymagać będzie dodatkowych środków na realizację tego zadania, koniecznym będzie w pierwszej kolejności poinformowanie zainteresowanego podmiotu o obowiązku uiszczenia opłaty.

Kiedy zatem podmiot zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej powinien dojść do przekonania, że ma do czynienia z wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej przetworzonej? W każdej sytuacji kiedy dojdzie do przekonania, że informacja publiczna, którą ma obowiązek udostępnić nie może zostać udostępniona w wersji pierwotnej, niezmienionej, a jej udostępnienie wiąże się z koniecznością podjęcia szeregu działań mających na celu jej wytworzenie.

W praktyce informacją publiczną przetworzoną będzie informacja dotycząca:

- 1) Przygotowania zestawienia w postaci nazw podmiotów prowadzących apteki, wobec których zostały wydane ostateczne decyzje stwierdzające naruszenie ustawy Prawo farmaceutyczne poprzez sprzedaż produktów leczniczych z apteki do hurtowni farmaceutycznej, innej apteki lub punktu aptecznego (sprzedaż w ramach tzw. „odwróconego łańcucha dystrybucji”), w sytuacji, kiedy organ zobowiązany prowadził ponad 400 tego rodzaju spraw.

Naczelny Sąd Administracyjny w przedmiotowej sprawie doszedł do przekonania, że udostępnienie żądanych danych w formie listy podmiotów, nie byłoby udostępnieniem informacji prostych, polegającym wyłącznie na czynności materialno-technicznej pozbawionej czynności o charakterze merytorycznym. Organ nie dysponuje żądanym zestawieniem. Czynności, do których zobligowany byłby organ, wymagają zaangażowania dodatkowych sił i środków w celu jednorazowego wykonania żądanego zestawienia. Oznacza to też po stronie organu, konieczność pewnego intelektualnego zaangażowania w weryfikację przetwarzanego przez organ zasobu informacyjnego z zakresu nadzoru farmaceutycznego. Przygotowanie żądanego zestawienia wymaga pracochłonnego przygotowania, związanego

¹⁷ Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 16 marca 2022 r., sygn. akt: IV SA/Po 50/22, LEX nr 3323621.

ze znacznymi nakładami organizacyjnymi, czasowymi i koniecznością zaangażowania wielu pracowników. Nie jest to proste spisanie nazw podmiotów, w stosunku do których organ wydał decyzje w sprawie odwróconego łańcucha dystrybucji. Wskazuje na to chociażby ilość spraw dotyczących odwróconego łańcucha dystrybucji, prowadzonych wobec aptek, tj. około 400. Zatem nawet sama odpowiedź na wniosek byłaby bardzo obszerna. Podsumowując, przygotowanie żądanej informacji w formie zestawienia, stanowi wygenerowanie jakościowo nowej informacji specjalnie na potrzeby skarżącego, co oznacza, iż żądanie obejmuje swym zakresem informację przetworzoną w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej¹⁸.

- 2) Wskazania sygnatur spraw orzeczeń wymiaru sprawiedliwości innego państwa ENA (Europejski Nakaz Aresztowania) wydanych przez sąd okręgowy w latach 2013-2014 które zostały wykonane przez organy wymiaru sprawiedliwości Wielkiej Brytanii w ten sposób, że osoba ścigana została przekazana na terytorium Polski.

Sąd w przedmiotowej sprawie nie miał wątpliwości, wskazując, że wyselekcjonowanie sygnatur spraw ENA wydanych przez sąd okręgowy w latach 2013-2014, które zostały wykonane przez organy wymiaru sprawiedliwości Wielkiej Brytanii przez wydanie osób ściganych do Polski jest informacją przetworzoną. W ocenie sądu trudno uznać, że jest to informacja prosta. Wymaga analizy wszystkich spraw zarejestrowanych w rejestrze Kop w latach 2013 i 2014, prócz tych 5 wskazanych konkretnie. Powyższe powoduje, że sąd w pełni podziela stanowisko organu, że objęta wnioskiem informacja jest informacją przetworzoną. Należy stwierdzić, że prawidłowo organy uznały, że w niniejszej sprawie nie sposób stwierdzić, że uzyskanie wnioskowanej przez skarżącego informacji przetworzonej jest szczególnie istotne dla interesu publicznego. Ciężar oceny tego, czy wnioskodawca w sposób właściwy wykazał we wniosku istnienie interesu publicznego, spoczywa na podmiocie zobowiązanym, który powinien dokonać oceny zarówno wniosku, jak i zakresu, w jakim wnioskodawca chce uzyskać informację publiczną. W art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o dostępie do informacji

¹⁸ Wyrok NSA z dnia 23 listopada 2018 r., sygn. akt: I OSK 2951/16, LEX nr 2595654.

publicznej chodzi bowiem o to, czy uzyskanie – udostępnienie określonej informacji przetworzonej może mieć realne znaczenie dla funkcjonowania określonych struktur publicznych w określonej dziedzinie życia społecznego, może wpływać na poprawę, usprawnienie wykonywania zadań publicznych dla dobra wspólnego danej społeczności. W sytuacji zatem braku istotnego interesu publicznego, organ zobowiązany do udzielenia informacji publicznej przetworzonej powinien wydać decyzję odmawiającą udzielenia żądanej informacji – co prawidłowo uczyniono w badanej sprawie na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej¹⁹.

9. Obowiązek wykazania szczególnego interesu publicznego.

Jeśli chodzi o samą procedurę udostępnienia informacji publicznej przetworzonej, to rozpoczyna się ona w chwili, kiedy podmiot zobowiązany do udzielenia takiej informacji, po analizie wniosku dojdzie do przekonania, że informacja taka ma przymiot informacji przetworzonej. W tym momencie podmiot ten ma obowiązek wezwać zainteresowanego uzyskaniem informacji do wykazania szczególnego interesu publicznego.

W przypadku zakwalifikowania żądanej informacji jako informacji przetworzonej, o jakiej mowa w art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, organ o swojej ocenie ma obowiązek powiadomić stronę wnioskującą, tak aby miała możliwość wykazania w określonym przez podmiot zobowiązany terminie, że zachodzi przewidziana w tym przepisie przesłanka warunkująca uzyskanie informacji, a mianowicie, że jej żądanie będzie szczególnie istotne dla interesu publicznego²⁰.

Samo określenie „szczególnej istotności dla interesu publicznego” nie zostało w żaden sposób doprecyzowane w ustawie, stąd też określenie to pozostawia luz decyzyjny w ustaleniu przez dany podmiot, czy informacja taka nosi cechy informacji przetworzonej, a jej udostępnienie będzie miało istotne znaczenie dla szerokiego grona osób. Decydujące znaczenie zatem w tej kwestii będzie miała

¹⁹ Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 31 marca 2021 r., sygn. akt: III SA/GI 645/20, LEX nr 3185520.

²⁰ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 8 listopada 2022 r., sygn. akt: II SAB/Kr 184/22, LEX nr 3450968.

każdorazowo analiza poszczególnego wniosku, zakres wnioskowanej informacji oraz jej indywidualne uwarunkowania.

Na uwadze należy mieć to, że pozyskanie informacji publicznej przetworzonej, zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, musi być nie tylko istotne dla interesu publicznego, ale istotność ta musi mieć również charakter szczególny. Na ocenę istnienia szczególnie istotnego interesu publicznego uzasadniającego udzielenie informacji przetworzonych ma wpływ charakter czy też pozycja podmiotu, który występuje z żądaniem udzielenia takich informacji, a zwłaszcza realne możliwości przyszłego wykorzystania przez ten podmiot tak uzyskanych danych. Przykładem w tym zakresie może być np. poseł lub senator zasiadający w komisji ustawodawczej, mający możliwość kształtowania uchwalanych przepisów prawa, organizacja zawodowa lub społeczna mogąca realnie wpłynąć na funkcjonowanie organu np. poprzez realne przeprowadzenie obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej²¹. Ustawodawca uzależnił udzielenie informacji publicznej przetworzonej od wykazania po stronie żądającego, że uzyskanie przedmiotowej informacji będzie szczególnie istotne dla interesu publicznego. Ustawodawca kładzie tu nacisk na kwalifikowaną formę interesu publicznego poprzez sformułowanie „szczególnie istotne”. „Szczególny interes publiczny” powinien być rozumiany w ten sposób, że żądana informacja jest bardzo istotna dla dużego kręgu potencjalnych odbiorców, a jej uzyskanie powinno przyczynić się do bardzo ważnych dla Państwa, instytucji publicznych, czy społeczeństwa działań w szczególności, w zakresie poprawy funkcjonowania organów administracji i lepszej ochrony interesu publicznego²².

W przepisie art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej chodzi o to, czy uzyskanie – udostępnienie określonej informacji przetworzonej jest szczególnie istotne dla interesu publicznego, tj. może mieć realne znaczenie dla funkcjonowania określonych struktur publicznych w określonej dziedzinie życia społecznego, może wpływać na poprawę, usprawnienie wykonywania zadań publicznych²³.

Ugruntowane na przestrzeni lat orzecznictwo sądów administracyjnych nie pozostawia w tej kwestii wątpliwości – wnioskodawca, nie może powoływać się na jakikolwiek interes społeczny, lecz musi uprawdopodobnić, że uzyskanie

²¹ Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 14 listopada 2019 r., sygn. akt: II SA/Bk 524/19, LEX nr 2750496.

²² Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 2 czerwca 2020 r., sygn. akt: III SA/GI 1172/19, LEX nr 3025441.

²³ Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 15 grudnia 2021 r., sygn. akt: II SA/Gd 455/21, LEX nr 3283649.

przetworzonej informacji, będzie miało szczególne znaczenie dla ochrony interesu społecznego, a pozyskanie takiej informacji będzie istotne dla szerokiego kręgu podmiotów. Nie jest możliwe również powołanie się na interes prywatny wnioskodawcy podyktowany chęcią uzyskania informacji w celu użycia jej np. w prywatnej sprawie sądowej, czy dla celów zarobkowych – tworząc np. różnego rodzaju płatne rejestry. Nie będzie również możliwe uzyskanie przez wnioskodawcę informacji publicznej przetworzonej dla realizacji pracy naukowej – która również jest interesem prywatnym wnioskodawcy. Takie działanie wyklucza możliwość uzyskania informacji przetworzonej – nie występuje tu bowiem obligatoryjna przesłanka w postaci istotnego interesu społecznego. Organ zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej powinien zawsze te kwestie poddać analizie, przed przystąpieniem do udostępnienia i przygotowania informacji publicznej przetworzonej.

Nie ma możliwości powołania się w przypadku
chęci uzyskania informacji publicznej
przetworzonej na interes prywatny.

Istotnym jest również to, jak podkreślają sądy administracyjne, że realizacja prawa dostępu do informacji publicznej nie może prowadzić do dezorganizacji organów władzy publicznej czy do istotnych zakłóceń w prawidłowym funkcjonowaniu tych organów czy zaspokajania ciekawości indywidualnych osób. Taki skutek może wywołać w konkretnych okolicznościach konieczność analizowania, selekcjonowania oraz anonimizacji dokumentów urzędowych znajdujących się w posiadaniu danej instytucji publicznej, jeśli wniosek o udostępnienie informacji nie ogranicza się do jednego czy kilku konkretnie wskazanych przez wnioskodawcę dokumentów. Materiał przygotowany z nakładem dodatkowych sił i środków specjalnie dla wnioskodawcy, nie powinien służyć jedynie jego indywidualnym interesom, ale musi być elementem pewnego szerszego działania służącemu większej społeczności²⁴.

Finalnie to od podmiotu zobowiązanego do udzielenia informacji publicznej będzie zależało, czy informacja taka może zostać udostępniona i czy wnioskodawca spełnił

²⁴ Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 31 marca 2021 r., sygn. akt: III SA/GI 645/20, LEX nr 3185520.

warunek wykazania szczególnego interesu społecznego. Stąd też decyzja taka zawsze będzie miała charakter uznaniowy.

To organ zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej przetworzonej bada, a następnie decyduje, czy wnioskodawca wykazał szczególnie interes publiczny w uzyskaniu informacji publicznej przetworzonej.

10. Kiedy informacja publiczna nie jest informacją publiczną przetworzoną.

W praktyce często zdarza się, że podmioty zobowiązane do udostępnienia informacji publicznej bez większej analizy uznają, że wnioskowana informacja jest informacją przetworzoną z uwagi np. na fakt dokonania szeregu czynności mających na celu uporządkować dane informacje lub odpowiednio je zaszeregować. Należy mieć jednak na uwadze, że nie zawsze czynności takie będą prowadziły do uznania, że mamy do czynienia z informacją publiczną przetworzoną. Trzeba rozróżnić przypadki, w których uznać będzie należało, że mamy do czynienia z informacją publiczną przetworzoną a kiedy z informacją prostą niewymagającą jej przetworzenia.

Kiedy zatem należy uznać, że mimo konieczności podjęcia pewnego rodzaju czynności, wciąż mamy do czynienia z informacją prostą? Orzecznictwo sądów administracyjnych rozstrzygnęło tę kwestię, określając w jakich przypadkach, pomimo większego nakładu pracy wciąż podmiot zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej ma do czynienia z informacją publiczną prostą a nie przetworzoną.

Jeśli podmiot posiada w elektronicznych zasobach objęte wnioskiem dane i celem udzielenia odpowiedzi konieczne jest ich jedynie zsumowanie, to nie będzie można przyjąć, że zsumowanie powoduje wytworzenie nowej informacji²⁵.

²⁵ Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 3 lipca 2019 r., sygn. akt: II SA/Gd 133/19, LEX nr 2692359.

Z przetworzeniem informacji nie można zrównywać samego faktu jej wyszukiwania w rejestrach, ewidencjach, aktach czy innego rodzaju zestawieniach. Choć udostępnienie informacji może polegać na wydobyciu poszczególnych informacji, to nie w każdym przypadku będzie to wiązało się z tak dużym nakładem organizacyjnym i czasochłonnością, by uznać to za przetwarzanie²⁶.

Samo zestawienie, uszeregowanie orzeczeń według określonego kryterium nie jest cechą informacji przetworzonej, ale cechą informacji pracochłonnej, a wytworzenie takiej informacji może jedynie stanowić o kosztach jej wytworzenia²⁷.

Sądy administracyjne zatem są zgodne – w przypadku, kiedy wystarczającym do udostępnienia informacji publicznej jest zsumowanie pewnych danych lub informacji, wyszukanie ich w rejestrze, zestawieniu czy ewidencji, jak również zaszeregowanie ich według określonego kryterium – mamy do czynienia z informacją prostą a nie przetworzoną.

Zsumowanie, zestawienie czy wyszukiwanie informacji nie prowadzi do powstania informacji publicznej przetworzonej.

Z sytuacją taką zatem mamy do czynienia np. w przypadku wyszukiwania przez podmiot zobowiązany informacji dotyczących wynagrodzenia pracowników pełniących funkcje publiczne, informacji dotyczących ilości dokonanych przez gminę przyłączy wodociągowych wraz ze wskazaniem numeru działki i sołectwa, czy informacji publicznej w postaci np. wyroków wydanych przez dany sąd.

Nie można jednak tracić z pola widzenia faktu, że każda sprawa o udostępnienie informacji publicznej powinna być rozpatrywana odrębnie, a o tym czy informacja publiczna powinna zostać udostępniona i czy mamy do czynienia z informacją publiczną przetworzoną powinien każdorazowo decydować charakter danej sprawy.

²⁶ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 27 maja 2020 r., sygn. akt: VIII SA/Wa 908/19, LEX nr 3036821.

²⁷ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 września 2009 r., sygn. akt: II SA/Wa 978/09, LEX nr 638061.

11. Anonimizacja a przetworzenie informacji publicznej.

Jak już wcześniej zostało wskazane, poprzez anonimizację należy rozumieć czynność o charakterze technicznym, dokonywaną na dokumencie stanowiącym informację publiczną, polegającą na zastąpieniu części tego dokumentu, która zawiera informacje niejawne, wrażliwe niestanowiące informacji publicznej. Należałoby się zatem zastanowić, w kontekście informacji publicznej przetworzonej, kiedy proces anonimizacji może przerodzić się właśnie w informację publiczną przetworzoną.

Jeśli chodzi o anonimizację danych osobowych z różnego rodzaju dokumentów, które podlegają udostępnieniu w trybie dostępu do informacji publicznej to nie ma wątpliwości, że nie można tutaj mówić o jakimkolwiek przetworzeniu informacji publicznej, bowiem anonimizacja danych osobowych nie należy do czynności stanowiących przesłankę „informacji przetworzonej”²⁸.

Niewątpliwym jest również, że samo dokonanie anonimizacji dokumentu lub dokumentów i ich skopiowanie nie będzie prowadziło do uznania, że informacja taka zmieni się w informację przetworzoną tylko z uwagi na fakt, że pewne dokumenty zostały poddane analizie a następnie w części zanonimizowane i skopiowane dla celów udostępnienia, w szczególności jeśli informacja taka w chwili złożenia wniosku istniała w kształcie objętym wnioskiem. Sądy administracyjne potwierdzają powyższe wskazując, że anonimizacja, a następnie skopiowanie dokumentu, nie stanowi przetworzenia informacji, o którym mowa w art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Samo bowiem zanonimizowanie wnioskowanych do udostępnienia orzeczeń nie stanowi przetworzenia informacji wynikającej z tych orzeczeń, a jedynie jej przekształcenie, dlatego stanowi ona informację prostą²⁹.

Informacja prosta nie zmienia się w informację przetworzoną poprzez proces anonimizacji bo czynność ta polega jedynie na jej przekształceniu, a nie przetworzeniu. Podobnie nie stanowi o przetworzeniu informacji sięganie do materiałów archiwalnych. Z kolei informacja przetworzona, w zasadzie, w chwili złożenia wniosku nie istnieje. Jej wytworzenie wymaga przeprowadzenia przez

²⁸ Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 28 listopada 2019 r., sygn. akt: II SA/Bk 616/19, LEX nr 2758809.

²⁹ Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 26 listopada 2019 r., sygn. akt: III SA/Gl 896/19, LEX nr 2758930.

podmiot zobowiązany pewnych czynności analitycznych, organizacyjnych i intelektualnych w oparciu o posiadane informacje proste³⁰.

Kiedy zatem konieczność anonimizacji może zmienić informację prostą w informację przetworzoną?

Sądy administracyjne wskazują, że konieczność dokonania anonimizacji w przypadku informacji prostej może powodować przyjęcie, że dojdzie do uznania, że żądanie dotyczy informacji przetworzonej, ale wyłącznie wówczas, gdy zakres anonimizacji będzie miał znaczący wpływ na konieczne nakłady pracy związane z przygotowaniem odpowiedzi na wniosek³¹.

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 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 działań zbiór nie istniał w chwili wystąpienia z żądaniem o udostępnienie informacji publicznej³².

W praktyce zatem anonimizacja może zmienić się w przetworzenie informacji publicznej w przypadku, kiedy charakter wnioskowanej informacji oraz ilość dokumentów jaka tej anonimizacji miałaby podlegać spowoduje, że nakład pracy związany z dokonaniem anonimizacji dokumentów będzie zakłócał normalny, prawidłowy tok działania podmiotu zobowiązanego do udostępnienia informacji publicznej, np. w przypadku udostępnienia kilkudziesięciu lub kilkuset wyroków wydanych przez sąd w określonych sprawach. Również przypadek zbiegu dużej ilości dokumentów do zanonimizowania i wykonania ich kserokopii oraz jednoczesnego pozyskania tych dokumentów z różnego rodzaju rejestrów czy zbiorów, może w konsekwencji powodować powstanie informacji publicznej przetworzonej, jeśli przy okazji wykonywania tych czynności zostanie zakłócony normalny tok pracy podmiotu.

³⁰ Wyrok NSA z dnia 21 lipca 2022 r., sygn. akt: III OSK 1988/21, LEX nr 3369685.

³¹ *Ibidem*.

³² Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 6 sierpnia 2013 r., sygn. akt: II SA/Po 477/13, LEX nr 1373826.

12. Podsumowanie i postulaty *de lege ferenda*.

Końcowo należy zatem zauważyć, że pomimo, iż w niniejszym opracowaniu omówione zostały dwie odrębne instytucje, których zakres oraz zastosowanie znacznie się od siebie różni, w pewnych sytuacjach, przy zaistnieniu określonych okoliczności, anonimizacja oraz przetworzenie informacji publicznej stosowane są jednocześnie, a szeroki proces anonimizacji prowadzi właśnie do powstania informacji publicznej przetworzonej.

W ramach postulatów *de lege ferenda* wskazać można na potrzebę wprowadzenia do ustawy o dostępie do informacji publicznej definicji omówionych powyżej pojęć, m.in. anonimizacji (tak jak w ustawie o otwartych danych), przetworzenia informacji, informacji publicznej prostej i informacji publicznej przetworzonej.

Bibliografia:

1. M. Sakowska-Baryła, Anonimizacja jako środek ochrony danych osób fizycznych [w:] Ochrona danych osobowych a dostęp do informacji publicznej i ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego, Warszawa 2022, LEX (źródło elektroniczne).



PROBLEM 3

Radca prawny Aleksandra Urbanowska-Bohun, MPA

Nadużycie prawa do informacji publicznej.

1. Pojęcie.

Pojęcie „nadużycia prawa do informacji publicznej” nie jest pojęciem prawnym. Zostało ono wypracowane w doktrynie, a następnie rozwijane w orzecznictwie sądów administracyjnych. W literaturze przedmiotu określono je jako próbę korzystania z instytucji dostępu do informacji publicznej dla osiągnięcia celu innego niż dbałość o dobro publiczne, jakim jest prawo do przejrzystego państwa, jego struktur, przestrzegania prawa przez podmioty życia publicznego, jawność administracji i innych organów. Z punktu widzenia wykładni funkcjonalnej prawa oznacza to, że prawo do informacji publicznej, a w szczególności procesowe instrumenty jej pozyskiwania mają służyć uniwersalnemu dobru powszechnemu, związanemu z funkcjonowaniem struktur państwowych i publicznych¹.

Pojęcie „nadużycia prawa do informacji publicznym” jest pojęciem pozaprawnym, ukształtowanym w orzecznictwie sądowym i w doktrynie prawniczej.

Dlatego też dla scharakteryzowania omawianej instytucji prawnej konieczna jest przede wszystkim analiza orzecznictwa sądownoadministracyjnego i jego ewolucji

¹Tak: J. Drachal, Prawo do informacji publicznej w świetle wykładni funkcjonalnej, Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980-2005, Warszawa 2005, s. 147-149.

w zakresie rozumienia pojęcia nadużycia prawa do informacji publicznej, która będzie również stanowiła analizę rozwoju praktyki jej stosowania przez podmioty zobowiązane do udostępniania informacji publicznej.

Wskazać w tym miejscu również należy, że omawiane pojęcie jest rozwinięciem, emanacją uregulowanej w art. 5 Kodeksu cywilnego instytucji „nadużycia prawa podmiotowego”.

Nie jest więc tak, że stanowi całkowicie wytwór orzecznictwa sądowego i literatury przedmiotu. Instytucja nadużycia prawa podmiotowego wykorzystywana dla potrzeb stosunków cywilnoprawnych jest bowiem w pełni aktualna na gruncie prawa administracyjnego², jako że prawo do informacji publicznej jest uznanym prawem podmiotowym. Zgodnie z tym przepisem: nie można czynić ze swego prawa użytku, który by był sprzeczny ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem tego prawa lub z zasadami współżycia społecznego. Takie działanie lub zaniechanie uprawnionego nie jest uważane za wykonywanie prawa i nie korzysta z ochrony.

Wykładnia pojęcia „nadużycia prawa do informacji publicznej” oparta jest na klauzulach generalnych i ma wymiar aksjologiczny.

Wykładnia art. 5 Kodeksu cywilnego, oparta na klauzulach generalnych, została rozwinięta szczególnie w orzecznictwie Sądu Najwyższego:

- 1) Klauzula generalna ujęta w art. 5 Kodeksu cywilnego ma na celu zapobieganie stosowania prawa w sposób schematyczny, prowadzący do skutków niemoralnych lub rozmiągających się z celem, dla którego dane prawo zostało ustanowione. Powołany przepis ma wprawdzie charakter wyjątkowy, niemniej przewidziana w nim możliwość odmowy udzielenia ochrony prawnej musi być uzasadniona istnieniem okoliczności rażących i nieakceptowanych w świetle powszechnie uznawanych w społeczeństwie wartości³.

² Zob. O. Karczevska, Prawo zamówień publicznych a dostęp do informacji publicznej, Warszawa 2019, LEX (źródło elektroniczne).

³ Wyrok SN z dnia 28 października 2015 r., sygn. akt: II CSK 831/14, LEX nr 1938674.

- 2) Art. 5 Kodeksu cywilnego określa granice, w jakich osoba uprawniona może czynić użytek z przysługującego jej prawa podmiotowego i znajduje zastosowanie, gdy ocena konkretnego stanu faktycznego, przy uwzględnieniu określonej normy prawnej, prowadzi do wniosku, że korzystanie przez uprawnionego z jego prawa jest sprzeczne ze wskazanymi w nim zasadami. Norma ta służy wyłącznie ochronie osoby zobowiązanej i nie może być samodzielną podstawą nabycia praw podmiotowych, te bowiem wywodzą się ze stanowiących je norm prawa materialnego⁴.

Doktryna prawnicza uznaje za nadużycie prawa podmiotowego sytuację, w której podmiot zainteresowany podejmuje prawnie dozwolone działania dla osiągnięcia celów innych niż przewidziane przez ustawodawcę. Nadużycie prawa oznacza więc jego zastosowanie w sposób sprzeczny z celem, który był podstawą jego ustanowienia, a dodatkowo narusza ono jeszcze sferę interesów innych podmiotów⁵. W sferze prawa publicznego nadużycie może mieć miejsce zarówno ze strony organu władzy publicznej względem obywatela, jak i obywatela względem organu⁶. Nadużycie prawa do informacji publicznej jest więc przykładem nadużycia drugiego rodzaju.

Orzecznictwo sądów administracyjnych w zakresie wykładni pojęcia nadużycia prawa do informacji publicznej rozwija sposób jego rozumienia w kontekście klauzul generalnych z art. 5 Kodeksu cywilnego odnoszonych do specyfiki stosunków administracyjnych, nawiązywanych pomiędzy podmiotem wnioskującym o dostęp do informacji publicznej a podmiotem zobowiązanym do jej udostępnienia oraz realiów funkcjonowania tych podmiotów i ich ustawowych zadań.

⁴ Wyrok SN z dnia 12 czerwca 2019 r., sygn. akt: II CSK 272/18, LEX nr 2681250.

⁵ M. Jaśkowska, Nadużycie publicznego prawa podmiotowego jako przesłanka ograniczenia dostępu do sądu w sprawach z zakresu informacji publicznej, Warszawa 2018, LEX (źródło elektroniczne).

⁶ *Ibidem*.

2. Interpretacja faktu nadużycia prawa przez podmioty zobowiązane do udostępniania informacji publicznej.

Jednym z pierwszych orzeczeń, w którym sąd administracyjny zajął się kwestią nadużycia prawa do informacji publicznej był wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 czerwca 2009 r.⁷. Określenia „nadużycie” użył tam organ rozpoznający wniosek o udostępnienie informacji publicznej, tj. Minister Skarbu Państwa, rozpatrujący wniosek wspólnoty mieszkaniowej o udostępnienie treści opinii prawnej w sprawie zasadności wystąpienia przez Skarb Państwa z pozwami o unieważnienie umów sprzedaży udziałów w prawie użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej. Minister udzielił odpowiedzi, iż taka opinia nie została sporządzona, ale wskazał, że sporządzono inną opinię i podał jej treść, choć nie udostępnił jej fizycznie. Mimo tego wspólnota kilkakrotnie ponawiała wniosek o udostępnienie opinii wskazanej w swoim pierwszym piśmie, mimo iż Minister kilkakrotnie odpowiadał, iż taka opinia nie została sporządzona. W wyniku wniesionej przez wspólnotę skargi na bezczynność, wojewódzki sąd administracyjny zobowiązał Ministra do udostępnienia informacji. W skardze kasacyjnej od tego wyroku Minister podniósł zarzut naruszenia przez sąd wojewódzki przepisu art. 61 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w zw. z art. 4 ust. 1 pkt 3 ustawy o dostępie do informacji publicznej przez pominięcie kwestii konfliktu interesu publicznego z interesem wnioskodawców w związku z koniecznością ochrony przez Ministra interesów majątkowych Skarbu Państwa oraz pominięcie faktu, że sposób realizacji prawa przez wnioskujących prowadzi do jego nadużycia. Wspólnota pozostawała bowiem w sporze sądowym z Ministrem. Mając na uwadze charakter informacji, której udzielenia domagał się wnioskodawca, sąd nie dokonywał wykładni pojęcia „nadużycia prawa do informacji publicznej”, a stwierdził, że wnioskiem w świetle tej ustawy może być objęte pytanie o określone fakty, o stan określonych zjawisk na dzień udzielenia odpowiedzi. Wniosek taki nie może być postulatem wszczęcia postępowań w jakiejś sprawie (np. cywilnej czy karnej) ani też nie może dotyczyć przyszłych działań organu w sprawach indywidualnych. Informacje publiczne odnoszą się bowiem do pewnych

⁷ Sygn. akt: I OSK 89/09, LEX nr 590773.

danych, a nie są środkiem ich kwestionowania. W rozpoznawanej sprawie żądana opinia prawna zawierała informację, która mogła (ale nie musiała) zostać wykorzystana przez organ administracji publicznej w przyszłości, w celu wszczęcia cywilnych postępowań w konkretnych sprawach przeciwko członkom wspólnoty mieszkaniowej. Wniosek wspólnoty mieszkaniowej o udostępnienie treści opinii prawnej był środkiem służącym członkom wspólnoty mieszkaniowej pozwanym w sprawie cywilnej, dostarczeniu informacji istotnych z punktu widzenia toczącego się postępowania sądowego. W drodze ustawy o dostępie do informacji publicznej niedopuszczalne jest pozyskiwanie informacji co do prawnych argumentów uzasadniających stanowisko przeciwnika procesowego. Takie działanie pozostaje też bez żadnego związku z interesem publicznym, lecz służy wyłącznie indywidualnemu interesowi jednej ze stron postępowania cywilnego.

Sąd w przywołanym wyroku poruszył najistotniejsze kwestie związane z nadużyciem prawa do informacji publicznej – choć nie nazwał sposobu postępowania wnioskodawcy w ten sposób – a które znalazły swoje rozwinięcie w późniejszym orzecznictwie: jakim celom służy instytucja dostępu do informacji publicznej i w jakich sytuacjach informacja nie posiada takiego waloru. Wyrok ten nawiązuje do podobnych poglądów wyrażanych już niedługo po wejściu w życie ustawy o dostępie do informacji publicznej, nieodnoszących się jednak do kwestii nadużycia prawa, a posiadania przez informację przymiotu „publiczności” w sytuacji, gdy jej udostępnienia żąda podmiot posiadający legitymację procesową w sporze z podmiotem zobowiązanym do udzielenia informacji⁸.

W innym kontekście zarzut nadużycia prawa do informacji publicznej pojawił się na gruncie stanu faktycznego będącego podstawą orzekania w sprawie zakończonej wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 17 lipca 2012 r.⁹. Wnioskodawca domagał się od spółki prawa handlowego, wykonującej na podstawie umowy z gminą usługi przewozu w ramach transportu publicznego, informacji dotyczących kontroli biletów prowadzonej w komunikacji autobusowej organizowanej przez adresata wniosku, w tym informacji czy prowadzeniem kontroli biletów w autobusach zajmują się kontrolerzy zatrudnieni bezpośrednio w przedsiębiorstwie, czy też dokonuje tego firma zewnętrzna, a w tym

⁸ M. in. postanowienie NSA (do dnia 31 grudnia 2003 r.) w Warszawie z dnia 11 grudnia 2002 r., sygn. akt: II SAB 105/02, LEX nr 137863.

⁹ Sygn. akt: IV SAB/GI 73/12, LEX nr 1271479.

przypadku jaka jest jej nazwa i adres, do kiedy obowiązuje obecna umowa z tą firmą i jakie są zasady wynagradzania za usługi kontroli biletów oraz jaka ilość osób dokonuje kontroli biletów w autobusach. Wnioskodawca domagał się również przestania wzoru identyfikatora upoważniającego do kontroli. W odpowiedzi na skargę wnioskodawcy na bezczynność w związku z nieudzieleniem mu odpowiedzi, pełnomocnik spółki wskazał, że spółka nie jest podmiotem zobowiązanym do udzielenia informacji publicznej, że żądane informacje nie są objęte treścią art. 6 ustawy o dostępie do informacji publicznej, a ponadto informacje mają „dziwny zakres”, albowiem należą do typowych informacji handlowych, jakich potrzebuje konkurent w działalności gospodarczej, który taką samą działalność prowadzi albo zamierza prowadzić. Z tego też względu wniosek uznano za nadużycie prawa niezastępujące na ochronę sądu administracyjnego. Pełnomocnik spółki argumentował również, że spółka nie jest zobowiązana do udzielenia informacji, gdyż zakres pomocy publicznej udzielanej jej przez gminę to jedynie marginalny procent ogólnie wykonywanych przewozów w roku obrotowym. Podniósł także, że zarząd spółki jest zaskoczony, że zapłata za te kursy mogłaby uprawniać osoby postronne do informacji publicznej ze strony wykonawców usług przewozowych. Obowiązek taki obciąża natomiast podmioty zamawiające, a więc gminy.

Sąd nakazał spółce udostępnienie informacji wnioskodawcy, jednocześnie wskazując, że jej bezczynność nie miała charakteru rażącego. Stwierdził, że wskazywane w pismach procesowych przedsiębiorstwa motywy działania skarżącego i jego intencje, nie mogą być brane pod uwagę przy rozpatrywaniu wniosku. Istotnie w literaturze przedmiotu wskazuje się jako nadużycie prawa w zakresie dostępu do informacji publicznej próbę korzystania z tej instytucji dla osiągnięcia celu innego niż dbałość o dobro publiczne, jakim jest prawo do przejrzystego państwa, jego struktur, przestrzegania prawa przez podmioty życia publicznego, jawność administracji i innych organów. Z punktu widzenia funkcjonalnej wykładni prawa oznacza to, że prawo do informacji publicznej, a w szczególności procesowe instrumenty jej pozyskiwania, mają służyć uniwersalnemu dobru powszechnemu związanemu z funkcjonowaniem struktur państwowych i publicznych (por. J. Drachal, Prawo do informacji publicznej w świetle wykładni funkcjonalnej, Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980-2005, Warszawa 2005, s. 147-149). Jednakże w obowiązującym

systemie prawa brak jest właściwych instrumentów, które pozwalałyby na ograniczenie dostępu do informacji publicznej prostej. Ustawodawca przyznał to prawo „każdemu” bez względu na jego cele i motywy.

Sądy nie zawsze odnosiły się do argumentacji podmiotów zobowiązanych do udzielania informacji o nadużyciu prawa.

W późniejszym orzecznictwie pojawiają się rozmaite przykłady, które organy i podmioty zobowiązane do udostępniania informacji publicznej nazywały „nadużyciem” prawa w tym zakresie. Sądy jednak nierzadko w ogóle nie odnosiły się do takiego argumentu, a raczej badały istotę sprawy, tj. przede wszystkim czy dana informacja jest czy nie jest informacją publiczną, a jeśli jest – czy stanowi informację prostą czy przetworzoną i jakie konsekwencje wynikają z tego dla podmiotów zobowiązanych:

- 1) Żądanie udostępnienia informacji publicznej w formie doręczenia kopii wszelkich ewentualnych decyzji stanowiących podstawę lokalizacji urządzeń elektroenergetycznych na wskazanych działkach w związku z podjęciem negocjacji w przedmiocie ustanowienia służebności przesyłu oraz ustalenia wynagrodzenia

za bezumowne korzystanie przez spółkę z gruntu skarżących – jako nadużycie ustawy o dostępie do informacji publicznej w prywatnym interesie albo w ogóle brak podstaw do zastosowania tej ustawy¹⁰.

W tej sprawie sąd nie podzielił argumentu podmiotu zobowiązanego o nadużyciu prawa i w ogóle nie rozwinął tego wątku.

- 2) Żądanie udostępnienia kserokopii decyzji stanowiących podstawę lokalizacji i budowy urządzeń wodociągowych na nieruchomości skarżącej¹¹.

Sąd uznał, że wniosek w tej sprawie nie wynikał z dbałości o dobro publiczne.

- 3) Wniosek do Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej o udostępnienie:
 - a) wszystkich informacji przekazanych mu we wskazanych datach przez

¹⁰ M. in. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 15 stycznia 2013 r., sygn. akt: II SAB/Po 65/12, LEX nr 1274719.

¹¹ Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 6 maja 2014 r., sygn. akt: IV SAB/GI 25/14, LEX nr 1523131.

daną spółkę o nowych usługach technicznych, które były analizowane przez Prezesa UKE pod kątem wszczęcia (...) na podstawie Części I Rozdział 7 Oferta (...); b) przeprowadzonych przez Prezesa UKE analiz/ocen dotyczących informacji uzyskanych od (...) o planowanych nowych usługach detalicznych pod kątem regulowanego charakteru hurtowych, o których mowa w pkt 1 wniosku; c) wskazanie (wyliczenie) pełnej korespondencji (w tym korespondencji elektronicznej) przesyłanej pomiędzy Prezesem UKE (lub pracownikami UKE) a (...) w zakresie usług, o których mowa w pkt 1 wniosku; d) pełnej korespondencji (w tym korespondencji elektronicznej) pomiędzy Prezesem UKE (lub pracownikami UKE) a (...) w zakresie usług, o których mowa w pkt 1 wniosku; e) wskazanie (wyliczenie) pełnej korespondencji (w tym korespondencji elektronicznej) przesyłanej pomiędzy Prezesem UKE (lub pracownikami UKE) a innymi niż (...) podmiotami w zakresie usług, o których mowa w pkt 1 wniosku; f) pełnej korespondencji (w tym korespondencji elektronicznej) pomiędzy Prezesem UKE (lub pracownikami UKE) a innymi niż (...) podmiotami w zakresie usług, o których mowa w pkt 1 wniosku jako stanowiące – zdaniem organu – tajemnicę przedsiębiorstwa¹².

Sąd nie odniósł się w ogóle do argumentacji organu o nadużyciu prawa, a uznał za słuszną odmowę udostępnienia informacji ze względu na tajemnicę przedsiębiorstwa.

- 4) Wielość, częstotliwość i zakres wniosków składanych przez Sekcję Krajową NSZZ „Solidarność” Pracowników Skarbowych w Warszawie do Ministerstwa Finansów i jednostek podległych jako budząca wątpliwość co do tego, czy intencje wynikają z chęci zaznajomienia się ze sprawami publicznymi¹³.

Sąd i tu nie odniósł się do kwestii tego czy wielość i częstotliwość wniosków o dostęp do informacji publicznej oraz uciążliwość wynikająca z tego dla podmiotu zobowiązanego nosi znamiona nadużycia; rozważał natomiast konieczność wykazania szczególnego interesu w uzyskaniu informacji przetworzonej.

- 5) Wniosek o udostępnienie informacji publicznej zawarty w piśmie zatytułowanym „Wezwanie do umownego ustanowienia służebności przesyłu

¹² Wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 września 2014 r., sygn. akt: II SA/Wa 1171/14, LEX nr 1553098.

¹³ Wyrok NSA z dnia 2 października 2014 r., sygn. akt: I OSK 140/14, LEX nr 1769184.

i zapłaty wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z nieruchomości”, skierowany do Polskiej Spółki Gazownictwa Sp. z o.o. i w jego ramach:

a) wskazanie, na jakiej podstawie prawnej i w jakiej dacie zostały wybudowane urządzenia przesyłowe na nieruchomości położonej w (...), gmina (...), przy ul. (...), obejmującej działkę ewidencyjną o nr (...) z obrębu nr (...); b) wskazanie, czy poprzedni właściciel nieruchomości wyraził zgodę na posadowienie urządzeń przesyłowych na tej nieruchomości; c) udostępnienie kopii decyzji administracyjnych stanowiących podstawę lokalizacji, budowy oraz eksploatacji urządzeń przesyłowych na przedmiotowej nieruchomości, jak również załączników do tych decyzji, w tym map obrazujących przebieg przedmiotowych urządzeń przesyłowych i wykazów właścicieli nieruchomości; d) wskazanie, czy od dnia budowy zmieniano położenie (a jeśli tak, to kiedy to nastąpiło) urządzeń przesyłowych posadowionych na nieruchomości¹⁴.

Sąd nie odniósł się do argumentacji podmiotu zobowiązanego, że nadużyciem jest próba korzystania z prawa dostępu do informacji publicznej dla celów innych niż dbałość o dobro publiczne; uznał, że jest on zobowiązany do udzielenia informacji i że przymiotu tego nie pozbawia żądanej informacji okoliczność, że skarżąca wystąpiła do spółki o ustanowienie służebności przesyłu oraz z roszczeniami w związku z bezumownym korzystaniem, a zatem w indywidualnej sprawie, a nie w interesie publicznym. W myśl bowiem art. 2 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, prawo do informacji przysługuje każdemu, z zastrzeżeniem art. 5 ustawy o dostępie do informacji publicznej.

- 6) Wniosek do sądu rejonowego o przestanie wszystkich wyroków wraz z uzasadnieniami z lat 2010-2014, wydanych w sprawach rejestrowanych w repertorium C pod symbolem 056-056s poprzez nadestanie ich zapisanych na płycie CD/DVD jako mający na celu paraliż pracy sądu¹⁵.

WSA stwierdził, że działania skarżącego mogą budzić wątpliwości co do jego intencji. Sąd nie wyklucza, iż cele, jakimi kieruje się strona skarżąca, nie są do końca związane z interesem publicznym. Tym niemniej sąd nie jest ani

¹⁴ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 października 2014 r., sygn. akt: II SAB/Wa 410/14, LEX nr 1549816.

¹⁵ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 19 grudnia 2014 r., sygn. akt: II SAB/Kr 366/14, LEX nr 1602175.

uprawniony, ani też predestynowany do dokonywania oceny pobudek obywateli, ubiegających się o udzielenie im informacji publicznej, czy też zakresu korzystania z przyznanych im praw podmiotowych, także w kontekście ich potencjalnego nadużycia.

- 7) Wniosek o udzielenie informacji przez spółkę dotyczący zatrudnienia osób uprawnionych do kontroli biletów w zakresie: a) jaką liczbę kierowników (...) i konduktorów zatrudnia Oddział w sekcjach w (...), (...), (...) i (...); b) jaką liczbę rewizorów zatrudnia Oddział; c) jaka liczba osób zatrudniona w Oddziale jest ponadto upoważniona do kontroli biletów w (...) – jako nadużycie prawa ze względu na żądanie informacji, które wymagają analizy dokumentacji źródłowej i przygotowania odrębnej informacji¹⁶.

WSA nie zajął się kwestią nadużycia prawa, a oceną, w jakim zakresie żądana informacja może mieć charakter prosty, a w jakim przetworzony.

- 8) Ilość wniosków składanych do urzędu gminy, co powoduje paraliż pracy urzędu¹⁷.

Sąd nie miał tu wątpliwości, iż wójt gminy jest zobowiązany do udzielenia informacji i nie zajmował się oceną argumentacji, jakoby ilość składanych wniosków stanowiła przejaw nadużycia prawa.

3. Ujednolicanie rozumienia pojęcia „nadużycia prawa do informacji publicznej” w orzecznictwie sądowym.

Coraz częściej pojawiająca się i coraz bardziej twórcza argumentacja organów w zakresie oceny, jakie żądanie wnioskodawcy stanowi nadużycie prawa do informacji publicznej, powodowała konieczność uściślenia przez sądy, jakie działania wnioskodawców należy uznać za nadużycie prawa do informacji publicznej.

Można tutaj zauważyć zarówno bardziej liberalne podejście i uznawanie za przejaw nadużywania prawa przez wnioskodawców wielości zapytań czy obszerności

¹⁶ Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 22 stycznia 2015 r., sygn. akt: II SA/Po 1111/14, LEX nr 1807230.

¹⁷ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 22 lipca 2015 r., sygn. akt: II SAB/Wa 853/14, LEX nr 1788116.

wniosków, jak np. w postanowieniu WSA we Wrocławiu z dnia 28 maja 2015 r.¹⁸. Sąd umorzył nim postępowanie sądowoadministracyjne w zakresie skargi na bezczynność prezesa sądu rejonowego w sprawie, w której wnioskodawca żądał przestania wszystkich wyroków wraz z uzasadnieniami (o ile były sporządzone), po wcześniejszej anonimizacji, z lat 2010-2014 wydanych w sprawach zarejestrowanych w repertorium C pod symbolem 325. WSA uznał, iż działanie skarżącego można rozważać w kontekście nadużycia prawa. Z bazy orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych wynika, że skarżący do wielu sądów w Polsce składa liczne wnioski o udzielenie informacji publicznej. Z wniosku wynika, że ma przygotowaną ogólną treść wniosku a dopisuje tylko datę (dzień, miesiąc, rok), kolejny sąd i nowy symbol spraw, których domaga się doręczenia. Z kolei w sprawie rozstrzygniętej wyrokiem WSA w Warszawie z dnia 8 marca 2016 r.¹⁹ sąd, rozpoznając skargę na decyzje Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej odmawiające udostępnienia informacji publicznej żądanej przez Krajową Izbę Gospodarczą Elektroniki i Telekomunikacji szczegółowych informacji na temat wniosku danego przedsiębiorcy oferującego dostęp do szerokopasmowego Internetu, które Prezes UKE uzyskał realizując zadania wynikające z Prawa telekomunikacyjnego uznał, że: badana sprawa stanowi bowiem przykład nadinterpretacji przez wnioskodawcę ustawy o dostępie do informacji publicznej. Wykładnia prezentowana przez Izbę pozostaje w sprzeczności z ideą dostępu do informacji publicznej, prowadząc wręcz do jej wypaczenia. Pamiętać bowiem należy o tym, że art. 61 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej ma na celu zagwarantowanie obywatelom możliwości sprawowania kontroli nad organami władzy. Ma więc w efekcie prowadzić do poprawy funkcjonowania organów władzy, przekładając się na poprawę działania całego Państwa. Z treści natomiast wniosku inicjującego niniejsze postępowanie wyłania się inny cel przyświecający wnioskodawcy, a mianowicie zdobycie informacji przydatnych w prowadzonej przez członków Izby działalności gospodarczej – informacji, które mogłyby zostać wykorzystane do swoistej walki gospodarczej z podmiotem konkurencyjnym na rynku usług telekomunikacyjnych. W świetle powyższego, żądana informacja zaczyna przybierać postać informacji gospodarczej a nie informacji publicznej. Izba inicjując niniejsze postępowanie,

¹⁸ Sygn. akt: IV SAB/Wr 62/15, LEX nr 2039156.

¹⁹ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 marca 2016 r., sygn. akt: II SA/Wa 1851/15, LEX nr 2141834.

traktuje bowiem ustawę o dostępie do informacji publicznej jako szczególnego rodzaju narzędzie, równoważne swym charakterem instytucji „wywiadowni” gospodarczej. Takiego rodzaju wypaczenia instytucji informacji publicznej, będącej jednym z filarów demokratycznego państwa prawnego, jakim jest Rzeczpospolita Polska, sąd nie zaakceptował. Uprawnienia obywatelskie wynikające z Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej nie powinny bowiem być wykładane w sposób sprzeczny z celami, jakim mają służyć.

Można jednak zaobserwować również linię nakazującą stosowanie instytucji nadużycia prawa do informacji publicznej w sposób ostrożny i wyjątkowy. Sądy zauważały już bezcelowość czy nierzadko nawet bezsensowność żądania konkretnych informacji, nie odmawiając im jednak pomimo tego statusu informacji publicznej²⁰: żądanie przez skarżącego udostępnienia jednej z decyzji, którą organ wydał w lipcu 2014 r., mieści się w zakresie żądania informacji publicznej. Decyzje wydawane przez organy są rozstrzygnięciami władzy publicznej i jako akty administracyjne indywidualne stanowią dokumenty urzędowe w myśl art. 6 pkt 4 lit. a ustawy o dostępie do informacji publicznej. Należy wspomnieć, że w przypadku żądania dostępu do tzw. informacji prostej, organ nie ma prawa żądać od wnioskodawcy wykazania interesu prawnego i faktycznego. Może to być (i nierzadko bywa), zdaniem sądu, przyczyną nadużyć wnioskodawców w żądaniu bezcelowych informacji, lecz przepisów prawa muszą przestrzegać zarówno organy, jak i sądy. Tym przepisem jest art. 2 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej. W wyroku z dnia 18 stycznia 2018 r. WSA w Krakowie²¹ rozstrzygając czy burmistrz dopuścił się bezczynności, uznając żądanie udostępnienia skanów faktur dokumentujących koszty ponoszonych przez gminę na obsługę prawną oraz kopii umów o tę obsługę, uznał, że skoro prawo do informacji publicznej ma rangę konstytucyjną, a jego celem jest zapewnienie społecznej kontroli nad organami władzy publicznej, to wszelkie pozaustawowe przesłanki ograniczające to prawo mogą utrudnić lub wręcz uniemożliwić kontrolę społeczną nad funkcjonowaniem instytucji publicznych. Dlatego ewentualne powołanie się na nadużycie prawa do informacji musi być zastrzeżone wyłącznie do przypadków skrajnych, w których wnioskodawca wykazuje się dużą dozą złej woli, a ilość i zakres objętych wnioskami

²⁰ Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 20 stycznia 2015 r., sygn. akt: II SAB/Bk 108/14, LEX nr 1652281.

²¹ Sygn. akt: II SAB/Kr 252/17, LEX nr 2440206.

informacji może utrudnić normalne funkcjonowanie i wypełnianie swoich ustawowych kompetencji przez organ administracji publicznej.

4. Nadużycie prawa do informacji publicznej a interes prawny wnioskodawcy i pojęcie „informacji publicznej”.

Coraz większa częstotliwość stosowania argumentów o nadużywaniu prawa do informacji publicznej wymagała więc wypracowania klarownej interpretacji pojęcia ze strony sądów administracyjnych. Oceniane konkretne stany faktyczne – jak pokazują przytoczone przykłady – dotyczyły bowiem zarówno istoty prawa do informacji publicznej jako uprawnienia, dla którego realizacji nie trzeba legitymować się jakimkolwiek interesem (faktycznym ani prawnym), poza przypadkami żądania informacji przetworzonej, jak i oceny, czy dana informacja – ze względu na kontekst wnioskowania o nią, osobę wnioskodawcy czy możliwy sposób jej wykorzystania – w ogóle posiada status informacji publicznej.

Informacja publiczna ma służyć
jakimkolwiek dobru powszechnemu, nie
zaś wyłącznie indywidualnemu
interesowi wnioskodawcy.

Często cytowanym zarówno w orzecznictwie, jak i literaturze jest w tym kontekście wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 maja 2017 r.²², w którym sąd rozpoznawał skargę kasacyjną w związku z bezczynnością dyrektora szkoły w udostępnieniu informacji żądanej za pomocą systemu „Librus” w zakresie bardzo szczegółowych informacji o jednej z nauczycielek. Wnioskodawca żądał od dyrektora szkoły nie tylko takich informacji jak dane osobowe, wykształcenie czy poprzednie miejsca zatrudnienia nauczycielki, ale także takie jak np.: stan cywilny nauczyciela, czy jest po rozwodzie, czy pozostaje w związku nieformalnym, czy jest uzależniony od używek, jakiego jest wyznania, czy przeżywa trudną sytuację

²² Sygn. akt: I OSK 2777/16, LEX nr 2306849.

rodzinną, czy znajduje się w trudnej sytuacji materialnej itp. NSA podzielił w wyroku stanowisko zawarte w skardze kasacyjnej, stwierdzając, że wnioskodawca dopuścił się nadużycia trybu dostępu do informacji publicznej. Z całokształtu akt sprawy i dotychczasowej korespondencji między nim a gimnazjum jednoznacznie wynika, że złożony wniosek o informację ma na celu wywołanie dolegliwości adresata wniosku, utrudnienie funkcjonowania organu szkoły oraz represję wobec nauczyciela - w związku z konfliktem między wnioskodawcą a dyrektorem gimnazjum oraz częścią nauczycieli na tle indywidualnej, wieloaspektowej sprawy edukacji w tej szkole jego syna i zdarzeń z tym związanych - nie ma zaś na uwadze uzyskania informacji o sprawie publicznej w celach, jakie legły u podstaw analizowanej ustawy.

Sąd wyłożył w tym wyroku również cel, jakiemu powinno służyć uzyskiwanie dostępu do informacji publicznej: wniosek nie ma na celu uzyskania informacji służącej obiektywnie jakimkolwiek dobru powszechnemu, lecz dotyczy on jedynie indywidualnego interesu wnioskodawcy. Nie tylko nie prowadzi w sprawie do poprawienia funkcjonowania szkoły, lecz wręcz przeciwnie - w istocie ma na celu być dla niej dokuczliwy. Rzeczony wniosek nie służy zatem usprawnieniu realizacji zadania publicznego w postaci edukacji (oświaty) publicznej, lecz godzi w realizację tego zadania. Zgodnie z art. 2 ust. 2 wskazanej ustawy od osoby wykonującej prawo do informacji publicznej nie wolno żądać wykazania interesu prawnego lub faktycznego. W niniejszej sprawie nie żąda się wykazania takiego interesu dla zastosowania trybu ustawy o dostępie do informacji publicznej, lecz wskazuje się, że istniejący i wykazany interes skarżącego nie może być w tym trybie realizowany, gdyż w warunkach analizowanej sprawy niewątpliwie nie odpowiadałoby to ani celowi, ani funkcji przywołanej ustawy, godząc jedynie w sprawność funkcjonowania szkoły publicznej.

Wielość i obszerność wniosków, a także ich treść jako nadużycie prawa, gdy ściśle związane jest to z realizacją indywidualnego interesu wnioskodawcy, a nie interesu publicznego.

Warto zwrócić też uwagę na wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 20 marca 2019 r.²³, zapadły po rozpoznaniu skargi na bezczynność dyrektora powiatowego urzędu pracy w udostępnieniu informacji publicznego w przedmiocie: 1) listy obecności dyrektora PUP, jego zastępcy i głównego księgowego za okres wskazany we wniosku, 2) ewidencji wyjść służbowych i prywatnych w tym okresie, które znajdują się w sekretariacie PUP. Sąd w uzasadnieniu wyroku podniósł, że w rozpoznawanej sprawie wnioski o udzielenie informacji publicznej był już 18. wnioskiem (pismem) o udzielenie informacji, z których każdy zawierał po kilkanaście żądań. Dotyczyły one szczegółów zatrudnienia głównej księgowej, zastępcy dyrektora, samego dyrektora PUP, obejmowały szczegóły dotyczące konkursu, życiorys, dokumenty potwierdzające wykształcenie, niezbędne kwalifikacje, świadectwa pracy, opinie z poprzednich miejsc pracy, umowę o pracę, przebieg zatrudnienia, zakres obowiązków, oświadczenia o niekaralności, o braku zakazu do pełnienia funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi. Skarżąca żądała również podania ilości pracowników zatrudnionych w PUP, z rozbiciem na umowę o pracę i umowy cywilnoprawne, szczegółowych informacji dotyczących list obecności, wykazu samochodów służbowych, informacji, czy istnieje ich przyporządkowanie do pracowników, informacji dotyczących stażu w ramach projektu „Aktywizacja osób młodych”, numerów wniosków o zawarcie umowy o zorganizowanie stażu w 2018 r., podania ilości osób odbywających staż w poszczególnych umowach, wykazu firm świadczących obsługę prawną PUP, faktur wystawionych przez te firmy, przestania regulaminu PUP. Niektóre wnioski dotyczyły tej samej informacji, tyle że za inny okres roku 2018.

W ocenie sądu treść i ilość złożonych wniosków, a także koincydencja czasowa między rozwiązaniem przez dyrektora PUP zawartej z matką skarżącą umowy w przedmiocie refundacji, a przystąpieniem do składania wniosków o udzielenie informacji publicznej, z których prawie każdy wymagał informacji obszernej i szczegółowej, wskazuje na to, że skarżąca próbuje wykorzystać instytucję prawa do informacji publicznej dla osiągnięcia celu innego niż troska o dobro publiczne, jakim jest prawo do przejrzystego państwa, jego struktur, przestrzeganie prawa przez podmioty życia publicznego, jawność organów administracji. Z całokształtu

²³ Sygn. akt: II SAB/Ke 6/19, LEX nr 2647378.

akt sprawy wynika, że złożony w niniejszej sprawie wniosek ma na celu wywołanie dolegliwości u adresata i utrudnienie funkcjonowania PUP.

Nie budzi wątpliwości, że przedmiotowy wniosek obiektywnie nie służy jakimkolwiek dobru powszechnemu, nie tylko nie prowadzi do poprawy funkcjonowania urzędu, wręcz przeciwnie, ma stanowić dla niego dokuczliwość. W istocie więc wniosek nie służy usprawnieniu realizacji przez organ zadań publicznych, a godzi w realizację tych zadań. Postępowanie skarżącej prowadzi wręcz do zagrożenia wynikającego z art. 61 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej prawa do informacji osób, które chcą je realizować zgodnie z jego istotą. Opisane nadużycie absorbuje bowiem organ, jego siły i środki, co może opóźnić realizację wniosków niestanowiących nadużycia prawa.

Niewątpliwie między skarżącą a organem istnieje konflikt wynikający z rozwiązania umowy w przedmiocie refundacji. Realizacja prawa do informacji publicznej nie może jednak służyć zaspokojeniu indywidualnych potrzeb wnioskodawcy w ramach tego konfliktu. Stosowanie trybu ustawy o dostępie do informacji publicznej dla realizacji takiego celu nie było zamierzeniem ustawodawcy i nie podlega ochronie prawnej, również w postępowaniu sądownoadministracyjnym (por. wyrok NSA z dnia 11 maja 2017 r., sygn. akt: I OSK 2777/16).

Informacja publiczna nie może być instrumentem wykorzystywanym w sporach podmiotów prywatnych z podmiotami publicznymi.

Wyrok ten odnosi się do istotnego – także w najnowszym orzecznictwie – zagadnienia wykorzystywania instytucji dostępu do informacji publicznej dla celów prywatnych w zakresie sporów instytucji prywatnych, w tym osób fizycznych, z instytucjami publicznymi. W tym kontekście warto także zwrócić uwagę na wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 czerwca 2022 r.²⁴, w którym sąd uznał, iż z nadużyciem prawa do informacji publicznej mamy do czynienia najczęściej wówczas, gdy żądanie o dostęp do takiej informacji pochodzi od podmiotu, który jest stroną innego postępowania (sądowego, administracyjnego) lub podmiot

²⁴ Sygn. akt: III OSK 4646/21, LEX nr 3408772.

przygotowujący się do wszczęcia takiego postępowania, z którego wniosku wynika, że składa go w związku z tym postępowaniem i jego celem jest np. zgromadzenie dowodów koniecznych do osiągnięcia korzystnego dla siebie wyniku postępowania. Sąd zwrócił również uwagę, że nadużycie prawa nie neguje go, a jedynie tamuje drogę do jego uzyskania.

Zagadnienie to dotyczy również problemu, czy już z samej treści wniosku można wyinterpretować interes wnioskodawcy w uzyskaniu informacji, ewentualnie żądać jego wykazania.

NSA w wyroku z dnia 13 października 2021 r.²⁵, w którym rozważał kwestię możliwości udostępnienia notatki ABW w przedmiocie bezpieczeństwa produktów leczniczych jako rzekomego dokumentu wewnętrznego, a nadto w sprawie indywidualnej orzekł, iż pozaustawowy charakter nadużycia prawa do informacji publicznej nakazuje podchodzić do tej koncepcji z ostrożnością, zaś odmowa udostępnienia informacji publicznej z powołaniem na ww. przesłankę może nastąpić tylko w przypadkach wyjątkowych. Zatem samo zaistnienie interesu prywatnego skarżącej spółki nie może świadczyć o nadużyciu prawa o tyle, o ile udostępnienie wnioskowanego dokumentu ma znaczenie także dla interesu publicznego. Organ w niniejszej sprawie nie wykazał, że spółka realizując własne interesy, nie zmierza także do uzyskania informacji mającej znaczenie dla większej liczby osób. Uznając, że w niniejszej sprawie przedmiotem wniosku jest kwestia, która ma znaczenie nie tylko dla wnioskodawcy będącego podmiotem odpowiedzialnym, ale potencjalnie także dla osób przyjmujących lek wprowadzony do obrotu przez skarżącą spółkę, należało dojść do wniosku, iż spółka ta nie nadużyła prawa dostępu do informacji publicznej. Informacje zawarte we wnioskowanej notatce urzędowej ABW mogą mieć znaczenie dla większej grupy osób. Ilekroć więc żądanie udostępnienia informacji dotyczy nie tylko sprawy indywidualnej, ale może mieć znaczenie dla szerszego kręgu podmiotów, nie można mówić o nadużyciu prawa do informacji publicznej.

²⁵ Sygn. akt: III OSK 3405/21, LEX nr 3247099.

5. Najnowsze orzecznictwo.

W związku z tym, na kanwie najnowszego orzecznictwa sądów administracyjnych, sytuacje uznawane za przejaw nadużycia prawa do informacji publicznej uległy znacznemu zawężeniu. Wynika to z faktu, iż coraz częściej podmioty zobowiązane do udostępnienia informacji powołują się właśnie na fakt uzyskiwania informacji publicznej przez wnioskodawców dla celów innych niż wynikające z ustawy o dostępie do informacji publicznej, np. handlowych, naukowych, gospodarczych. Co więcej, podmioty te nierzadko żądają od wnioskodawców wykazania tego interesu bądź też same wyinterpretowują go z treści wniosku. Z tego względu orzecznictwo sądowe zaczęło koncentrować się na kwestii możliwości żądania od wnioskodawcy wykazania interesu w uzyskaniu informacji publicznej, i to pomimo iż zgodnie z art. 2 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej od osoby żądającej udostępnienia informacji nie można żądać wykazania ani interesu faktycznego, ani prawnego. Orzecznictwo podkreśla, że publiczny charakter informacji jest okolicznością obiektywną, wynikającą z treści art. 6 ustawy o dostępie do informacji publicznej, a co za tym idzie niezależną od osoby wnioskodawcy, celu jej uzyskania czy też sposobu jej wykorzystania. Kategoria „interesu” pojawia się wyłącznie w przypadku informacji przetworzonej²⁶. Sąd w powołanym wyroku zwrócił również uwagę na konieczność rozróżnienia pojęcia „nadużycia prawa do informacji publicznej” od aktywności wnioskodawcy, choćby nadmiernej²⁷. Uznał, że nadużycie może zostać stwierdzone tylko w konkretnym stanie faktycznym sprawy, nie zaś z uwagi na osobę wnioskodawcy.

Nadużycie prawa do informacji publicznej powinno wynikać z obiektywnych okoliczności.

²⁶ Tak np. WSA w Krakowie w wyroku z dnia 10 listopada 2022 r., sygn. akt: II SAB/Kr 181/22, LEX nr 3441901.

²⁷ Podobnie np. WSA w Warszawie w wyroku z dnia 4 listopada 2021 r., sygn. akt: II SAB/Wa 233/21, LEX nr 3355028.

Za swoiste podsumowanie aktualnej linii orzeczniczej można uznać wyrok WSA w Warszawie z dnia 28 stycznia 2022 r.²⁸, w którym sąd stwierdził, że wobec jednobrzmiącej treści art. 2 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej, zakazuje się żądania od wnioskodawcy wykazania interesu faktycznego lub prawnego. Podmiot zobowiązany nie może badać interesu wnioskodawcy. Oznacza to, że tylko w wyjątkowych sytuacjach, w których wprost wynikają obiektywne okoliczności, że żądane informacje posłużą załatwieniu sprawy indywidualnej lub jeśli wnioskodawcy zagwarantowano dostęp do żądanych informacji, a mimo to nadal składa dalsze wnioski albo gdy wnioskodawca generuje mimo otrzymania informacji dalsze wnioski po to tylko, aby utrudnić działanie podmiotu zobowiązanego – można uznać, że wniosek o udostępnienie informacji jako jej nadużycie – nie dotyczy realizacji prawa podmiotowego, o którym mowa w art. 61 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a więc nie musi zostać udostępniona informacja. Podkreślić jednak należy, że w sytuacjach wątpliwych nie można wzywać wnioskodawcy, aby ten wskazał, po co składa wniosek, a podmiot zobowiązany powinien udzielić informacji.

Wyrok ten reprezentuje też jednocześnie pogląd, zgodnie z którym nie każde żądanie w sprawie indywidualnej ma automatycznie cechy nadużycia prawa, gdyż taka właśnie tendencja pojawiła się w praktyce podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji publicznej. Podobnie organy coraz częściej zaczęły stać na stanowisku, że również wielość wniosków w trybie ustawy stanowi automatycznie przejaw nadużycia prawa przez wnioskodawcę. Najnowsze orzecznictwo udziela więc w tym zakresie odpowiedzi, że ani sama wielość, ani częstotliwość wniosków nie może automatycznie przesądzać o nadużyciu prawa do informacji. Każdorazowo należy bowiem ustalić, czy wnioski te służą uporczywemu zaburzaniu pracy podmiotów obowiązanych do udostępniania informacji, czy służą trosce o dobro publiczne i transparentność funkcjonowania organów władzy publicznej, czy wyłącznie interesom prywatnym.

²⁸ Sygn. akt: II SAB/Wa 543/21, LEX nr 3371800.

6. Forma załatwienia wniosku stanowiącego wyraz nadużycia prawa.

W sytuacji, gdy żądana informacja nie ma charakteru informacji publicznej, podmiot zobowiązany informacją nie dysponuje albo nie mieści się w katalogu podmiotów wymienionych w art. 4 ustawy o dostępie do informacji publicznej, podmiot, do którego skierowano żądanie powinien poinformować o tym wnioskodawcę tzw. zwykłym pismem²⁹. Jeżeli z kolei dana informacja posiada przymiot informacji publicznej, lecz z pewnych względów, głównie wymienionych w art. 5 ustawy o dostępie do informacji publicznej, nie może zostać udostępniona, podmiot zobowiązany powinien wydać decyzję administracyjną (art. 16 ustawy o dostępie do informacji publicznej). Analogicznie powinien postąpić, jeżeli istnieją przesłanki do umorzenia postępowania w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej.

Forma załatwienia wniosku mającego charakter nadużycia prawa zależy od charakteru nadużycia.

Jak już wyżej wskazano, przesłanka nadużycia prawa do informacji publicznej ma charakter pozaustawowy, a co za tym idzie nie można jednoznacznie rozstrzygnąć, czy ilekroć wniosek ma charakter nadużycia należy odmówić udostępnienia informacji, wydając decyzję administracyjną, czy też odpowiedzieć wnioskodawcy w innej formie.

Dla przykładu, w wyroku z dnia 7 lipca 2022 r. WSA w Gliwicach³⁰ wskazał, że udostępnienie informacji publicznej następuje w formie czynności materialno-technicznej, natomiast obowiązek wydania decyzji administracyjnej ma miejsce w sytuacji, gdy żądana informacja jest informacją publiczną, lecz organ odmawia jej udostępnienia bądź zachodzą przesłanki do umorzenia postępowania (art. 16 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej), tj. gdy istnieją ustawowe

²⁹ Tak np. wyrok WSA w Lublinie z dnia 22 grudnia 2022 r., sygn. akt: II SAB/Lu 134/22, LEX nr 3450907.

³⁰ Sygn. akt: III SAB/GI 201/22, LEX nr 3368112.

podstawy do odmowy udostępnienia informacji publicznej (art. 5 ust. 1 i 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej) lub przeszkody do jej udostępnienia w określony sposób lub w określonej formie (art. 14 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej).

W wypadku ustalenia, że żądana informacja jest informacją publiczną o charakterze przetworzonym, a wnioskodawca – pomimo wezwania – na podstawie art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej nie wykazał, że jej uzyskanie jest szczególnie istotne dla interesu publicznego, wówczas prawidłową formą załatwienia wniosku jest wydanie decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej. A zatem zasadniczo odmowa udostępnienia informacji publicznej powinna nastąpić w formie decyzji administracyjnej, a nie zwykłym pismem. W ocenie sądu, z uwagi na nadużycie prawa do informacji publicznej, odmowy jej udzielenia w takiej formie nie można zakwalifikować jako bezczynności w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 8 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

W wyroku z dnia 27 października 2022 r. WSA w Olsztynie³¹ wskazał, że właściwą formą reakcji podmiotu zobowiązanego w sytuacji uznania, że wnioskodawca dopuścił się nadużycia prawa do informacji publicznej jest również wydanie decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej³². Sąd jednak wyraził taki pogląd wobec sytuacji, w której podmiot zobowiązany uznał, że żądana przez wnioskodawcę informacja stanowi informację publiczną, ale ze względu na żądanie noszące znamiona nadużycia prawa, organ odmówił jej udostępnienia.

Wyrokiem z dnia 16 listopada 2022 r. WSA w Kielcach³³ oddalił skargę na bezczynność prokuratora, który wprowadził odpowiedział na pismo wnioskodawcy żądającego udostępnienia informacji w zakresie wynagrodzenia wskazanego z imienia i nazwiska prokuratora za poszczególne miesiące 2021 i 2022 roku, jednakże informacji nie udostępnił ani nie wydał w tym zakresie decyzji administracyjnej. Wniosek uznał za nadużycie, jako że był to już osiemnasty z kolei

³¹ Sygn. akt: II SAB/OI 141/22, LEX nr 3437072.

³² Za wyrokiem WSA w Poznaniu z dnia 30 listopada 2021 r., sygn. akt: II SAB/Po 98/21, LEX nr 3274778: „Obowiązujące przepisy prawa nie przewidują możliwości załatwienia wniosku w formie zwykłego pisma informującego wnioskodawcę, że podmiot zobowiązany nie udzieli mu żądanej informacji. W orzecznictwie sądów administracyjnych dopuszczono jedynie możliwość poinformowania wnioskodawcy zwykłym pismem, że podmiot zobowiązany nie posiada żądanej informacji bądź, że żądana informacja nie jest informacją publiczną. (...) Jeżeli organ uważał, że doszło do nadużycia prawa powinien wydać decyzję o odmowie udostępnienia informacji publicznej.”

³³ Sygn. akt: II SA/Ke 80/22, LEX nr 3440107.

taki sam wniosek, a dodatkowo tłem dla niego było śledztwo prowadzone przeciwko wnioskodawcy oraz odmowa wszczęcia śledztw z jego wniosków o podejrzenie popełnienia przestępstwa. Sąd podzielił pogląd organu, iż wniosek stanowi przejaw nadużywania prawa, albowiem uzyskanie informacji służyłoby zaspokojeniu indywidualnych potrzeb wnioskodawcy uwarunkowanych postępowaniami prowadzonymi przez podmiot zobowiązany. Potwierdził tym samym, że jeśli wniosek stanowi wyraz nadużycia prawa do informacji, podmiot zobowiązany może odpowiedzieć na niego tzw. zwykłym pismem.

W wyroku z dnia 16 grudnia 2022 r. WSA w Łodzi³⁴ odniósł się do żądania wnioskodawcy dotyczącego udostępnienia wszystkich wyroków uniewinniających wraz z uzasadnieniami wydanych przez Sąd Okręgowy w Łodzi we wskazanych we wniosku latach. WSA uznał, iż organy odmawiające udostępnienia tej informacji i wydające decyzję w tym zakresie słusznie przyjęły, że żądanie wnioskodawcy należy oceniać nie tylko w kontekście uprawnienia do uzyskania informacji, ale też przy uwzględnieniu nadrzędnych wobec niego zasad i wartości, m.in. prawa do prywatności. Żądane wyroki mogły bowiem dotyczyć spraw takich jak obcowanie płciowe z małoletnim, znęcanie się czy zabójstwo. Ich udostępnienie stanowiłoby właśnie nadużycie prawa do informacji. Samo zaś zanonimizowanie dużej części uzasadnień nie zagwarantowałoby pełnej ochrony, a jednocześnie prowadziłoby do całkowitej nieczytelności uzasadnień wyroków. W związku z tym organy obu instancji przyznały prymat prawu do prywatności i w tym zakresie słusznie wydały decyzje o odmowie udostępnienia informacji publicznej. W sprawie tej o formie decyzji przesądził jednak fakt, iż przesłanką odmowy była ochrona prawa do prywatności, nie zaś wyłącznie sam fakt nadużycia prawa. Przesłanki z art. 5 w zw. z art. 16 ustawy o dostępie do informacji publicznej zostały więc spełnione wprost.

Forma odpowiedzi na wniosek stanowiący przejaw nadużycia prawa zależy więc od okoliczności, z jakich nadużycie to wynika.

³⁴ Sygn. akt: II SA/Łd 419/22, LEX nr 3455483.

7. Postulaty *de lege ferenda*.

Przedstawiona analiza może nasuwać wnioski, iż pozostawienie jedynie organom i sądom zadania każdorazowego odkodowywania i oceny, czy w konkretnej sprawie wnioskodawca dopuścił się nadużycia prawa, może być polem do rozmaitych rozbieżności interpretacyjnych. Choć wydaje się, że rozumienie pojęcia „nadużycia prawa do informacji publicznej” zostało już ukształtowane przez praktykę sądową, w dalszym ciągu może się zdarzyć, iż różne sądy ocenią podobny sposób postępowania wnioskodawców odmiennie. Jest to jednak ryzyko operowania instytucją opierającą się na pojęciach nieostrych, dotyczących aksjologii ustawy. Można więc zastanawiać się, czy konieczna byłaby ustawowa regulacja instytucji nadużycia prawa do informacji publicznej, skoro wytyczne interpretacyjne można znaleźć w tym zakresie w art. 5 Kodeksu cywilnego. Ze względu jednak na specyfikę prawa do informacji publicznej jako publicznego prawa podmiotowego i jego aksjologii w kontekście celów konstytucyjnego prawa do informacji, jak i celów samej ustawy o dostępie do informacji publicznej, warto rozważyć stosowne zmiany ustawy w tym zakresie. Regulacja ta mogłaby polegać na wyposażeniu podmiotów zobowiązanych w kompetencję do np. odmowy wszczęcia postępowania w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej na kształt instytucji odmowy wszczęcia postępowania administracyjnego uregulowanej w art. 61a Kodeksu postępowania administracyjnego. Regulacja kodeksowa umożliwi odmowę wszczęcia postępowania, gdy postępowanie z oczywistych względów nie może być wszczęte.

Regulacja w kontekście ustawy o dostępie do informacji publicznej mogłaby obejmować przypadki, na które zwraca uwagę najnowsze prezentowane orzecznictwo, w tym w wyroku WSA w Warszawie z dnia 28 stycznia 2020 r.³⁵, a zatem: 1) gdy z samej treści wniosku i obiektywnych okoliczności sprawy wynika, iż wniosek dotyczy sprawy indywidualnej, 2) gdy informacja została już wnioskodawcy udostępniona i 3) gdy mimo otrzymania informacji wnioskodawca składa dalsze wnioski w celu utrudnienia działania podmiotu zobowiązanego. Mogłaby ona również objąć swoim zasięgiem wszystkie przypadki żądania

³⁵Sygn. akt: II SAB/ Wa 543/21, LEX nr 3371800.

informacji niemającej charakteru informacji publicznej i wyeliminować wątpliwości, w jakiej formie załatwiać tego rodzaju wnioski.

Bibliografia:

1. J. Drachal, Prawo do informacji publicznej w świetle wykładni funkcjonalnej, Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980-2005, Warszawa 2005.
2. M. Jaśkowska, Nadużycie publicznego prawa podmiotowego jako przesłanka ograniczenia dostępu do sądu w sprawach z zakresu informacji publicznej, Warszawa 2018, LEX (źródło elektroniczne).
3. O. Karczewska, Prawo zamówień publicznych a dostęp do informacji publicznej, Warszawa 2019, LEX (źródło elektroniczne).
4. M. Kowalski, Nadużycie prawa do informacji publicznej, Warszawa 2016, LEX (źródło elektroniczne).



1

WARSAW TOWERS

LG OLED TV

PROBLEM 4

Radca prawny Agata Wencel-Socha

Ustawa o dostępie do informacji publicznej a przepisy odrębne.

1. Wstęp.

Niniejsze opracowanie dotyczy relacji uprawnień wynikających z ustawy o dostępie do informacji publicznej do zapisów innych ustaw. Zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej przepisy tejże ustawy nie naruszają przepisów innych ustaw określających odmienne zasady i tryb dostępu do informacji będących informacjami publicznymi, pod warunkiem że nie ograniczają obowiązków przekazywania informacji publicznej do centralnego repozytorium informacji publicznej. Przyjmuje się zatem, że w sytuacji gdy dochodzi do zbiegu tychże przepisów, pierwszeństwo mają przepisy szczególne, a ustawa o dostępie do informacji publicznych ma zastosowanie we wszystkich tych przypadkach, w których nie jest sprzeczna z przepisami szczególnymi lub gdy te przepisy szczególne nie regulują określonych kwestii. Ustawa o dostępie do informacji publicznej ma charakter generalny, a inne tryby udzielania informacji stosuje się wówczas, gdy te inne akty prawne wyraźnie tak stanowią.

Ustawa o dostępie do informacji publicznej ma charakter generalny, a inne tryby udzielania informacji stosuje się wówczas, gdy te inne akty prawne wyraźnie tak stanowią.

Ustawy odrębne zawierające zapisy odnoszące się do udostępniania informacji publicznych można podzielić na dwie kategorie. Pierwsza to takie akty prawne, które w sposób wyczerpujący regulują kwestie udostępniania informacji i wobec których nie stosuje się przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej i tu można przykładowo wymienić:

- 1) ustawę o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych,
- 2) ustawę o finansach publicznych,
- 3) ustawę o Krajowym Rejestrze Sądowym,
- 4) ustawę o Krajowym Rejestrze Karnym.

Do drugiej kategorii zaliczyć można takie w ustawy w których nakazano obowiązek udzielenia konkretnych informacji oraz które nakazują traktować określone informacje jako informacje publiczne. Tutaj przykładem może być ustawa Prawo łowieckie czy też ustawa Prawo prasowe.

Jest jeszcze trzecia kategoria dotycząca takich regulacji, w których informacje w wyniku orzecznictwa zostały uznane jako informacje publiczne, do których udostępnienia zobowiązany jest organ, który informacje posiada lub ją wytworzył, np. wynikające z ustawy Prawo farmaceutyczne.

2. Informacja o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko.

Pierwszą ustawą „branżową”, najszerzej traktującą o dostępie do informacji i stanowiącą kompleksową regulację w tym zakresie, jest ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie. Początkowo przepisy w tym zakresie zawarte były w ustawie o ochronie przyrody, jednak w roku 2008 wyodrębniono je do oddzielnego aktu prawnego.

Dostęp do informacji o środowisku uzyskiwany na podstawie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie będzie miał pierwszeństwo w stosowaniu przed regulacjami zawartymi w ustawie o dostępie do informacji

publicznej, której przepisy mogą stanowić jedynie jej uzupełnienie lub rozwinięcie. Kwestia ta była przedmiotem orzecznictwa: i tak NSA w wyroku z 24 lutego 2016 r.¹ wskazał, iż jeżeli materia decyzji dotyczy informacji o środowisku i jego ochrony, to informacji publicznej o tej decyzji udziela się w oparciu o ustawę o udostępnianiu informacji o środowisku. Jednocześnie orzecznictwo rozstrzygnęło, iż ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku stanowi *lex specialis* wobec ustawy o dostępie do informacji publicznej. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w wyroku z dnia 1 lipca 2021 r.² orzekł, iż żądania związane z informacjami dotyczącymi środowiska podlegają rozpatrzeniu w ramach prawnych wyznaczonych przepisami ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie – tak w zakresie udostępnienia tego rodzaju informacji, jak i odmowy ich udostępnienia. Przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej nie znajdują zastosowania w takim zakresie, w jakim zasady i tryb dostępu do żądanych informacji określa ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie. Ponadto udostępnienie informacji o środowisku jest regułą, a odstępstwa od niej mają charakter wyjątkowy i powinny wprost wynikać z przepisów prawa jednoznacznie określających, jakiego rodzaju informacje nie podlegają udostępnieniu. Katalog wyłączeń nie może być rozszerzany w drodze interpretacji.

W art. 8 i 9 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie wskazano, iż władze publiczne są obowiązane do udostępniania każdemu informacji o środowisku i jego ochronie, które są informacjami znajdującymi się w posiadaniu władz publicznych lub informacjami przeznaczonymi dla władz publicznych, w zakresie, w jakim nie dotyczy to ich działalności ustawodawczej, a w przypadku sądów i trybunałów - działalności orzeczniczej.

Dodatkowo doprecyzowano, iż są to informacje dotyczące:

- 1) stanu elementów środowiska, takich jak: powietrze, woda, powierzchnia ziemi, kopaliny, klimat, krajobraz i obszary naturalne, w tym bagna, obszary nadmorskie i morskie, a także rośliny, zwierzęta i grzyby oraz inne elementy różnorodności biologicznej, w tym organizmy genetycznie zmodyfikowane, oraz wzajemnych oddziaływań między tymi elementami;

¹ Sygn. akt: I OSK 2267/14, Legalis (źródło elektroniczne).

² Sygn. akt: II SA/Lu 328/21, Legalis (źródło elektroniczne).

- 2) emisji, w tym odpadów promieniotwórczych, a także zanieczyszczeń, które wpływają lub mogą wpłynąć na elementy środowiska, o których mowa w pkt 1;
- 3) środków, takich jak: środki administracyjne, polityki, przepisy prawne dotyczące środowiska i gospodarki wodnej, plany, programy oraz porozumienia w sprawie ochrony środowiska, a także działań wpływających lub mogących wpłynąć na elementy środowiska, o których mowa w pkt 1, oraz na emisje i zanieczyszczenia, o których mowa w pkt 2, jak również środków i działań, które mają na celu ochronę tych elementów;
- 4) raportów na temat realizacji przepisów dotyczących ochrony środowiska;
- 5) analiz kosztów i korzyści oraz innych analiz gospodarczych i założeń wykorzystanych w ramach środków i działań, o których mowa w pkt 3;
- 6) stanu zdrowia, bezpieczeństwa i warunków życia ludzi, oraz stanu obiektów kultury i obiektów budowlanych - w zakresie, w jakim oddziałują na nie lub mogą oddziaływać:
 - a) stan elementów środowiska, o których mowa w pkt 1, lub
 - b) przez elementy środowiska, o których mowa w pkt 1 - emisje i zanieczyszczenia, o których mowa w pkt 2, oraz środki, o których mowa w pkt 3.

Przedstawiony powyżej katalog ma charakter zamknięty, w praktyce jednak z uwagi na ogólny zapis zawarty w art. 8 („Informacje znajdujące się w posiadaniu”) ww. ustawy udostępnianiu podlegają właściwe wszystkie informacje o środowisku i jego ochronie.

Analogicznie do zasad udostępniania informacji publicznej, informacje o środowisku i jego ochronie udostępniane są na wniosek zainteresowanego podmiotu. Przy czym forma pisemnego wniosku nie jest wymagana co do informacji niewymagających wyszukiwania oraz - w przypadku wystąpienia klęski żywiołowej, innej katastrofy naturalnej lub awarii technicznej, o których mowa w ustawie o stanie klęski żywiołowej, lub innego bezpośredniego zagrożenia dla zdrowia ludzi lub środowiska, spowodowanego działalnością człowieka lub przyczynami naturalnymi - informacje znajdujące się w posiadaniu władz publicznych lub informacje przeznaczone dla władz publicznych, umożliwiające osobom, które

mogą ucierpieć w wyniku tego zagrożenia, podjęcie działań w celu zapobieżenia lub zminimalizowania szkód wynikających z tego zagrożenia.

Jeżeli chodzi o formę udostępniania informacji, to ustawa precyzuje (w art. 9 ust. 2), iż informacje udostępnia się w formie ustnej, pisemnej, wizualnej, dźwiękowej, elektronicznej lub w innej formie. Tak jak w regulacjach dotyczących dostępu do informacji publicznej w przypadku informacji o środowisku i jego ochronie od podmiotu żądającego takich informacji nie wymaga się wykazania interesu prawnego lub faktycznego.

Regulacją odmienną od zawartej w ustawie o dostępie do informacji publicznej jest termin udostępniania informacji o środowisku i jego ochronie. W art. 14 omawianej ustawy, obok zapisu analogicznego jak w ustawie o dostępie do informacji publicznej „władze publiczne udostępniają informację o środowisku i jego ochronie bez zbędnej zwłoki”, wskazano również, iż ma to nastąpić „nie później niż w ciągu miesiąca od dnia otrzymania wniosku”. Jest to zatem termin dłuższy, bowiem termin na udostępnienie informacji publicznej to 14 dni. Dalej w ust 2 wskazano, iż termin, może zostać przedłużony do 2 miesięcy ze względu na stopień skomplikowania sprawy. Jest również odniesienie do art. 35 § 5 i art. 36 Kodeksu postępowania administracyjnego, jako stosowanych odpowiednio, odnoszących się do konieczności informowania o przedłużającym się postępowaniu i możliwości wniesienia ponaglenia wobec organu nie załatwiającego sprawy w terminie.

Udostępnienie informacji o środowisku
następuje w ciągu miesiąca.

Jest też regulacja dotycząca dokumentów, o których dane są zamieszczane w publicznie dostępnych wykazach - te udostępnia się niezwłocznie, jednak nie później niż w terminie 3 dni od dnia złożenia wniosku. To również stanowi odrębność od regulacji ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Warto zwrócić również uwagę na to jakie podmioty zobowiązane są do udostępniania informacji o środowisku. Ustawa o dostępie do informacji o środowisku i jego ochronie stanowi o „władzach publicznych” jako zobowiązanych do udostępniania posiadanych informacji. I w ustawowym słowniczku (art. 3 ust. 1

pkt 15a) wskazuje, że jako władze publiczne rozumie się: Sejm, Senat, Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, organy administracji, sądy, trybunały oraz organy kontroli państwowej i ochrony prawa. Dalej (art. 3 ust. pkt 9) ustawa precyzuje wymienione w tym katalogu organy administracji, które w praktyce stanowią przeważającą część podmiotów zobowiązanych do udzielania informacji o środowisku wskazując:

- 1) ministrów, centralne organy administracji rządowej, wojewodów, działające w ich lub we własnym imieniu inne terenowe organy administracji rządowej, organy jednostek samorządu terytorialnego,
- 2) inne podmioty wykonujące zadania publiczne dotyczące środowiska i jego ochrony,
- 3) Pełnomocnika Rządu do spraw Centralnego Portu Komunikacyjnego - w zakresie określonym w art. 5 pkt 8 ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o Centralnym Porcie Komunikacyjnym.

W ciekawym orzeczeniu WSA w Opolu z dnia 23 marca 2021 r.³ przesądzono, iż podmiotem zobowiązanym do udostępniania informacji publicznych jest także nadleśniczy. Sąd uznał, iż nadleśniczy, któremu powierzono realizację zadań publicznych w zakresie ochrony środowiska, to podmiot wymieniony w art. 4 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, zobowiązany zasadniczo do udostępniania informacji publicznych. Jednocześnie Sąd orzekł, iż w trybie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie udziela się informacji tylko wtedy, gdy wnioskowana informacja dotyczy informacji o środowisku lub informacji o ochronie środowiska.

3. Prawo prasowe.

Kolejnym przykładem ustawy szczególnej odnoszącej się do regulacji dotyczącej dostępu do informacji publicznej jest ustawa Prawo prasowe. W art. 3a tejże ustawy wskazano, iż w zakresie prawa dostępu prasy do informacji publicznej stosuje się przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Na bazie powyższego przepisu zarysowały się dwa kierunki orzecznicze odnoszące się do kwestii konieczności ujawnienia, iż podmiotem występującym o udzielenie

³ Sygn. akt: II SA/Op 40/21, Legalis (źródło elektroniczne).

informacji jest dziennikarz. Pierwszy z kierunków orzeczniczych wskazuje, iż osoba powołująca się przy składaniu w imieniu prasy wniosku o dostęp do informacji publicznej musi potwierdzić swój status dziennikarza. Jest to kierunek dominujący i potwierdzany kolejnymi orzeczeniami. Tak właśnie m.in. orzekł Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 13 stycznia 2013 r.⁴: aby wniosek składany w trybie art. 4 ust. 1 ustawy Prawo prasowe mógł być rozpoznany zgodnie z przepisami ustawy Prawo prasowe, nie jest wystarczające powołanie się przez kogokolwiek na fakt bycia dziennikarzem nawet konkretnego tytułu prasowego, jak i na upoważnienie redaktora naczelnego. Koniecznym jest wykazanie, że wniosek ten pochodzi od prasy w rozumieniu art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy Prawo prasowe. W sytuacji zatem, gdy wnosi go osoba niebędąca redaktorem naczelnym i powołująca się na fakt bycia dziennikarzem konkretnego dziennika, winna tę okoliczność udokumentować stosownym dokumentem. Tak samo w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 lipca 2016 r.⁵: status dziennikarza, czyli istnienie związków z redakcją winny być wykazane.

Takie stanowisko wydaje się jednak być nazbyt stanowcze i wprowadzające dodatkowe wymogi w sytuacji, gdy dostęp do informacji publicznej nie jest niczym warunkowany. Skoro ustawa o dostępie do informacji publicznej nie wymaga wykazania interesu prawnego lub faktycznego w uzyskaniu informacji, nie wydaje się zatem również konieczne wskazywanie w jaki sposób informacja uzyskana w trybie omawianej ustawy zostanie wykorzystana. Inaczej rzecz ujmując, w konkretnej sytuacji, potwierdzanie statusu „bycia dziennikarzem” może stanowić swoistą przeszkodę w uzyskaniu konkretnych informacji.

Drugi z kierunków – mniejszościowy – wskazuje na brak wymogu potwierdzania statusu dziennikarza przez redaktora naczelnego czasopisma wnoszącego o dostęp do informacji publicznej. Tak w wyroku z 4 lutego 2016 r. orzekł Naczelny Sąd Administracyjny⁶: brak potwierdzenia przez autora wniosku statusu dziennikarza nie blokuje rozpoznania wniosku o udzielenie informacji prasowej w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej.

⁴ Sygn. akt: I OSK 302/15, Legalis (źródło elektroniczne).

⁵ Sygn. akt: I OSK 2031/15, Legalis (źródło elektroniczne).

⁶ Sygn. akt: I OSK 896/15, Legalis (źródło elektroniczne).

Ta rozbieżność w orzecznictwie budzi kontrowersje wśród komentatorów. Wyrażony został pogląd, iż ustawa o dostępie do informacji publicznej nie zawiera regulacji uprzywilejowującej dziennikarzy.

Ustawa o dostępie do informacji publicznej nie zawiera regulacji uprzywilejowującej dziennikarzy.

Nie można zgodzić się jakoby przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej nakładały na dziennikarzy – z uwagi na brzmienie art. 3a ustawy Prawo prasowe – obowiązek wykazania działania w ramach konkretnej redakcji. Przyjęcie takiej optyki prowadziłoby do nieuzasadnionego ograniczenia dostępu dziennikarzy do informacji publicznej oraz do paradoksalnych wniosków praktycznych. Oto bowiem okazałoby się, że dziennikarz sięgający po informację publiczną napotyka na utrudnienia niedotyczące zwykłych zainteresowanych. Tym samym dla dziennikarza znacznie łatwiejsze byłoby zatajenie swego prasowego statusu, gdyż wówczas nie musiałby niczego wykazywać, aby uzyskać informację. Ujawniając swe zajęcie, utrudniałby tylko swoje działanie. Stąd część judykatury i doktryny słusznie odrzuca powyższe restrykcyjne zapatrywanie⁷.

4. Prawo łowieckie.

Z zapisów ustawy Prawo łowieckie wynika natomiast, iż informacją publiczną są określone zapisy w książce ewidencji pobytu na polowaniu indywidualnym. W art. 42b ust. 1d tej ustawy zapisano, że książka ta podlega udostępnieniu wszystkim zainteresowanym na ich wniosek, w zakresie obejmującym następujące informacje:

- termin rozpoczęcia i zakończenia polowania;
- jednoznaczne określenie miejsca wykonywania polowania indywidualnego;
- numer upoważnienia do wykonywania polowania indywidualnego.

⁷ B. Kosmus, G. Kuczyński (red.), Prawo prasowe. Komentarz. Wyd. 3, Warszawa 2018, Legalis (źródło elektroniczne).

Książki ewidencji pobytu na polowaniu indywidualnym są zobowiązani prowadzić, dla każdego obwodu łowieckiego, dzierżawcy i zarządcy obwodów łowieckich. Z uwagi na to, iż obwody łowieckie wydierżawia się (generalnie) kołom łowieckim Polskiego Związku Łowieckiego, zatem to właśnie koła będą podmiotami zobowiązanymi do udzielania powyżej wskazanych informacji.

Na problematykę tą wskazał WSA w Lublinie w wyroku z dnia z dnia 20 maja 2014 r.⁸ w którym rozstrzygnął, iż koła łowieckie są „innymi podmiotami wykonującymi zadania publiczne” w rozumieniu normy art. 4 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Sąd w uzasadnieniu powyższego wyroku zauważył, iż zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej obowiązane do udostępnienia informacji publicznej są władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne, a w szczególności kategorie podmiotów wskazane w punktach 1-5 tego przepisu. Należy więc stwierdzić, że koła łowieckie są właśnie „innymi podmiotami wykonującymi zadania publiczne” w rozumieniu powyższej normy. Należy bowiem zauważyć, że koła łowieckie wykonują zadania administracji państwowej związane z łowiectwem w rozumieniu art. 1 ustawy Prawo łowieckie. Są one podstawowymi podmiotami wydierżawiającymi obwody łowieckie, a zatem to na nich, na dzierżawionym obwodzie, spoczywa obowiązek realizacji celów i zadań łowiectwa, tj. prowadzenia gospodarki łowieckiej rozumianej – w myśl art. 8 ust. 1 ustawy Prawo łowieckie – jako element ochrony środowiska przyrodniczego, obejmującego ochronę zwierząt łownych, gospodarowanie ich zasobami w zgodzie z zasadami ekologii oraz zasadami racjonalnej gospodarki rolnej, leśnej i rybackiej.

Koła łowieckie muszą udostępniać
informacje publiczne.

5. Prawo farmaceutyczne.

Także w oparciu o przepisy ustawy Prawo farmaceutyczne następuje udostępnienie informacji publicznych. W tym przypadku mamy sytuację, w której to orzecznictwo sądowe rozstrzygnęło, że określona informacja jest właśnie informacją publiczną

⁸ Sygn. akt: II SAB/Lu 35/14, Legalis (źródło elektroniczne).

oraz, że podlega ona udostępnieniu. Taka konkluzja wynika z wyroku WSA w Warszawie z dnia 17 października 2022 r.⁹, gdzie rozstrzygnięto, iż komisje, które opiniują prowadzenie badań klinicznych, są podmiotami publicznymi, podlegającymi ustawie o dostępie do informacji publicznej, wykonują bowiem zadania publiczne, albowiem ich opinia o dopuszczalności badania klinicznego stanowi prawem przewidziany, obligatoryjny element procesu dopuszczenia do prowadzenia danego badania (art. 371 ust. 1 Prawa farmaceutycznego). W ten sposób wpisują się zatem w szeroko rozumianą działalność na rzecz profilaktyki i ochrony zdrowia w społeczeństwie, a zatem w zakres jej działalności wchodzi wykonywanie zadań publicznych. Jednocześnie sąd orzekł, iż opinia w przedmiocie prowadzenia badań klinicznych stanowi dokument, zawierający treść odnoszącą się do regulowanych prawem badań klinicznych, których prowadzenie wiąże się zarówno z obowiązkiem władz publicznych ochrony zdrowia (art. 68 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej), jak i w tym wypadku, musi być ocenione pod kątem wywiązywania się bądź nie, przez Państwo Polskie, z konstytucyjnego obowiązku zapewnienia „szczególnej” ochrony małoletnim (art. 68 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej). Obowiązkiem organu było zatem bądź udostępnienie informacji publicznej w formie czynności materialno-technicznej w sposób i w formie zgodnych z wnioskiem (art. 13 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej), ewentualnie wydanie decyzji o odmowie udostępnienia żądanej informacji publicznej (art. 16 ust. 1 w zw. z art. 5 ust. 1 i 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej). W omawianym orzeczeniu sąd odniósł się również do przesłanki uniemożliwiającej udostępnienie informacji publicznej w postaci tajemnicy przedsiębiorstwa wskazując, iż organ rozpoznający wniosek o udostępnienie informacji publicznej winien ocenić, czy istnieją przesłanki zarówno formalne, jak i materialne dla uznania, że dana informacja stanowi tajemnicę przedsiębiorcy i czy możliwe jest zastosowanie art. 11 ust. 2 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji dla odmowy jej udostępnienia. Sąd wskazał, iż nie jest w tym wypadku decydująca wyłącznie subiektywna wola przedsiębiorcy, co do nadania danej informacji klauzuli poufności oraz uznanie jej za mającą walor tajemnicy i sprzeciwianie się przez niego udostępnianiu informacji. W takim przypadku organ musi szczegółowo określić, biorąc pod uwagę podstawy ochrony

⁹ Sygn. akt: II SAB/Wa 874/21, Legalis (źródło elektroniczne).

danych i tajemnicy przedsiębiorcy, z czego wywodzi daną przesłankę i w czym znajduje ona uzasadnienie.

Komisje, które opiniują prowadzenie badań klinicznych, są podmiotami publicznymi, podlegającymi ustawie o dostępie do informacji publicznej.

6. Ustawa o gospodarce nieruchomościami.

W sposób odrębny został również uregulowany dostęp do operatu szacunkowego wykonywanego na zlecenie organu administracji publicznej. Stosowna regulacja została zawarta w art. 156 ust. 1a ustawy o gospodarce nieruchomościami, który to przepis stanowi *lex specialis* w stosunku do przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej. Przepis ten zobowiązuje nie tylko organy administracji publicznej, ale wszelkie jednostki sektora finansów publicznych lub inne podmioty, które w zakresie, w jakim wykorzystują środki publiczne w rozumieniu przepisów ustawy o finansach publicznych lub dysponują nimi, zleciły rzeczoznawcy majątkowemu sporządzenie operatu szacunkowego, by umożliwiły osobie, której interesu prawnego dotyczy jego treść, przeglądanie tego operatu oraz sporządzanie z niego notatek i odpisów. Osoba ta może już żądać uwierzytelnienia wykonanych przez siebie odpisów lub żądać wydania uwierzytelnionych odpisów z operatu szacunkowego, gdy jest to uzasadnione ważnym interesem tej osoby.

Art. 156 ust. 1a ustawy o gospodarce nieruchomościami stanowi *lex specialis* w stosunku do przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Z kolei w jednym z najświeższych orzeczeń NSA (wyrok z dnia 7 lipca 2022 r.¹⁰) rozstrzygnięto, iż przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami, w tym jej

¹⁰ Sygn. akt: III OSK 1316/21, Legalis (źródło elektroniczne).

art. 156 ust. 1a, nie ustanawiają odmiennie od regulacji zawartej w ustawie o dostępie do informacji publicznej oraz wyłącznie i całościowo co do wszystkich podmiotów, problematyki dostępu do operatów szacunkowych wykonywanych na zlecenie organów administracji publicznej, w konsekwencji nie są przepisami, o których mowa w art. 1 ust. 2 ww. ustawy. W orzeczeniu NSA wskazał reguły dla ustalenia, w jakiej relacji pozostają przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej względem innych przepisów, na podstawie których możliwe jest uzyskanie dostępu do określonych informacji. Wskazał, iż na gruncie ustawy o gospodarce nieruchomościami dostęp do operatu szacunkowego należy uzasadnić interesem prawnym. Skoro tego interesu nie trzeba wykazać na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej, to nie można uznać, że przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami wyłączają stosowanie przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej. Byłoby to bowiem niekonstytucyjne ograniczenia praw publicznych jednostki.

Mając na uwadze powyższe, wciągnięte do akt sprawy operaty szacunkowe należy traktować jak urzędowe dokumenty (materiały dowodowe) i uznać, że prawo wglądu do nich wynika z określonych przepisów – art. 156 ust. 1a ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz również innych, np. z przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej, a w postępowaniu sądowym z odpowiednich przepisów Kodeksu postępowania cywilnego czy Kodeksu postępowania administracyjnego.

7. Kodeks postępowania karnego.

Kwestią budzącą wątpliwości i rozstrzygniętą przez orzecznictwo, jest problematyka dostępu do informacji jako prawa do udostępnienia akt w karnym postępowaniu przygotowawczym. W tym temacie wypowiedział się NSA w wyroku z dnia 25 maja 2017 r.¹¹, wskazując, że: przepisy Kodeksu postępowania karnego, które w sposób pełny regulują kwestie dostępu do akt w trakcie trwającego postępowania przygotowawczego, wyłączają w tym zakresie stosowanie trybu i formy z ustawy o dostępie do informacji publicznej. Kodeks postępowania karnego reguluje odmiennie zasady i tryb dostępu do informacji znajdujących się w aktach

¹¹ Sygn. akt: I OSK 1399/15, Legalis (źródło elektroniczne).

postępowania przygotowawczego niż przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej. W uregulowaniu kodeksowym zauważalna jest przede wszystkim inna sytuacja stron postępowania przygotowawczego oraz inna sytuacja podmiotów takimi stronami niebędącymi. Zatem przyjęcie, że strona postępowania karnego, której żywotnych interesów dotyczy sprawa, uzyskuje dostęp do akt na innych zasadach, bardziej sformalizowanych niż inne osoby działające w trybie przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej, byłoby naruszeniem zasady równości zapisanej w art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Podobnie wskazał WSA w Gdańsku w wyroku z dnia 26 września 2019 r.¹²: kwestia dostępu do akt postępowania przygotowawczego wyczerpuje wszelkie uprawnienia pokrzywdzonego lub podejrzanego, a także innych osób związane z uzyskaniem przez nie informacji zawartych w aktach czy dokumentach prowadzonego postępowania. Przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej nie stanowią alternatywnego i konkurencyjnego wobec przepisów Kodeksu postępowania karnego sposobu pozyskiwania odpisów dokumentów czy informacji znajdujących się w aktach postępowania przygotowawczego. W tym temacie wypowiedział się również NSA w wyroku z dnia 22 czerwca 2022 r.¹³, wskazując, iż przepis art. 156 § 1 Kodeksu postępowania karnego adresowany jest do każdego, a więc nie tylko do stron postępowania karnego, o czym przesądza m.in. treść jego zdania drugiego, z której wynika, że akta mogą być w wyjątkowych sytuacjach udostępnione innym niż stronom (obrońcom, pełnomocnikom, przedstawicielom ustawowym) osobom. Po drugie, przepis ten zawiera zamkniętą i zupełną regulację zasad dostępu do akt postępowania karnego (dyscyplinarnego) i znajdujących się w nich informacji publicznych, tak na etapie postępowania przygotowawczego, jak i sądowego (a wraz z innymi przepisami także do akt postępowania już zakończonych). Po trzecie, wskazana regulacja Kodeksu mieści się w pojęciu „przepisy innych ustaw”, o którym mowa w art. 1 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej, określającym odmienne zasady i tryb dostępu do informacji będących informacjami publicznymi, które w całości wyłączają zastosowanie przepisów tej ustawy do informacji publicznych znajdujących się w aktach sprawy karnej (dyscyplinarnej). Nawet zatem jeżeli osoba zainteresowana domaga się wydania konkretnych dokumentów

¹² Sygn. akt: II SAB/Gd 76/19, Legalis (źródło elektroniczne).

¹³ Sygn. akt: III OSK 5052/21, Legalis (źródło elektroniczne).

z akt sprawy karnej (dyscyplinarnej), to choćby miały one status informacji publicznych, w tym dokumentów urzędowych, również w tym zakresie zasady ich udostępniania uregulowane są przepisami Kodeksu postępowania karnego. Każdy taki dokument należy bowiem traktować przede wszystkim w kategoriach odpisu (kopii) wydawanej z akt sprawy, niekoniecznie zaś informacji publicznej w nich się znajdujących.

Kodeks postępowania karnego reguluje odmienne zasady i tryb dostępu do informacji znajdujących się w aktach postępowania przygotowawczego niż przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej.

8. Związki zawodowe.

Szczególna rola w aspekcie udostępniania informacji publicznej przypisana jest związkom zawodowym oraz organizacjom zrzeszającym pracodawców. Art. 4 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej wskazuje dodatkowe rodzaje podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji publicznej i są to właśnie m.in. organizacje związkowe i pracodawców reprezentatywne, w rozumieniu ustawy o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego. Przepisy ustawy o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego szczegółowo określają, które z organizacji związkowych i organizacji pracodawców uznaje się za reprezentatywne. Natomiast obowiązek udzielania informacji publicznej przez organizacje związkowe i organizacje pracodawców odnosi się tylko do wykonywania przez te podmioty zadań publicznych.

W odniesieniu do organizacji związkowych zadania te reguluje ustawa o związkach zawodowych, która wskazuje, że organizacja związkowa, reprezentatywna w Radzie Dialogu Społecznego ma prawo m.in. do:

- opiniowania założeń i projektów aktów prawnych w zakresie objętym zadaniami związków zawodowych (nie dotyczy to założeń projektu budżetu

państwa oraz projektu ustawy budżetowej, których opiniowanie regulują odrębne przepisy),

- opiniowania dokumentów konsultacyjnych UE, w szczególności białych ksiąg, zielonych ksiąg i komunikatów, oraz projektów aktów prawnych UE w zakresie zadań objętych zadaniami związków zawodowych,
- występowania z wnioskami o wydanie lub zmianę ustawy albo innego aktu prawnego w zakresie spraw objętych zadaniami związku zawodowego. Wnioski dotyczące ustaw związek kieruje do postów lub organów mających prawo inicjatywy ustawodawczej. Status organizacji pracodawców reguluje ustawa o organizacji pracodawców, a uprawnienia tych organizacji związane z wykonywaniem zadań publicznych są analogiczne do uprawnień związków zawodowych.

Bez wątplenia wskazane powyżej uprawnienia objęte są szeroko pojętym zakresem terminu „wykonywanie zadań publicznych”. Zadania te dotyczą bowiem współtworzenia polityki społecznej oraz współtworzenia prawa, co mieści się w zawartym w art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej katalogu informacji publicznej dotyczącym polityki wewnętrznej i zagranicznej, zwłaszcza w obszarze zamierzeń władzy wykonawczej czy projektowanych aktów prawnych. Uprawnienie do wptywania na podejmowanie konkretnych rozstrzygnięć dotyczących rozwiązań zawartych w projektowanych aktach prawnych faktycznie wiąże się z wptywaniem na prawa i obowiązki adresatów tych norm, a także realizowaniem zadań publicznych przez podmioty publiczne. W związku z tym należy uznać, że związki zawodowe, podobnie jak organizacje pracodawców i partie polityczne mają obowiązek udostępniania informacji publicznej¹⁴.

Związki zawodowe, podobnie jak organizacje pracodawców i partie polityczne, mają obowiązek udostępniania informacji publicznej.

¹⁴ K. Gralik, Podwójny status związków zawodowych w ustawie o dostępie do informacji publicznej [w:] M. Błachucki, G. Sibiga (red.), 20 lat ustawy o dostępie do informacji publicznej. Podsumowanie i perspektywy ustawowej regulacji prawa do informacji publicznej, Warszawa 2022, s. 77-78.

Jednocześnie warto zwrócić uwagę na inny aspekt działalności związku zawodowych - występowania jako podmiotu zainteresowanego uzyskaniem informacji publicznej od innego podmiotu. Funkcjonujące w art. 2 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej pojęcie „każdy” („każdemu przysługuje, z zastrzeżeniem art. 5, prawo dostępu do informacji publicznej”) należy rozumieć bardzo szeroko. Jest nim zarówno obywatel, jak również podmiot prawa prywatnego, inaczej osoba fizyczna, osoba prawna, czy też jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej. W świetle powyższego należy wskazać, że związki zawodowe mieszczą się, w przywołanym na wstępie w art. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej, pojęciu „każdy” i aby skorzystać z zawartego w tym przepisie prawa, podobnie jak inne uprawnione podmioty, nie muszą wykazywać się interesem prawnym lub faktycznym¹⁵.

W tym miejscu warto zwrócić uwagę na wyrok WSA w Warszawie z dnia 14 września 2017 r.¹⁶, odnoszącego się właśnie do sytuacji w której związek zawodowy wystąpił o udostępnienie informacji publicznej, a sąd rozstrzygał, czy związek zawodowy jest uprawniony do uzyskania informacji przetworzonej jako podmiot, który działa w zakresie szczególnie istotnym dla interesu publicznego. W ocenie sądu związek zawodowy jest wyposażony na podstawie ustawy o związkach zawodowych w realne uprawnienia, które pozwalają na wykorzystanie wnioskowanych informacji (art. 4 ustawy - reprezentowanie zbiorowych interesów pracowników, art. 6 - współuczestniczenie w tworzeniu korzystnych warunków pracy, art. 8 - kontrolowanie przestrzegania przepisów dotyczących interesów pracowników, art. 23 - występowanie do organów samorządu terytorialnego z wezwaniem do usunięcia nieprawidłowości związanej np. z naruszeniem zasady sprawiedliwości). Ponadto związek zawodowy posiada obiektywne i autentyczne, a nie tylko potencjalne, możliwości posłużenia się informacją przetworzoną do podjęcia działań dla poprawy sytuacji określonej grupy społecznej lub naprawy instytucji publicznych.

¹⁵ *Ibidem*, s. 82.

¹⁶ Sygn. akt: II SA/Wa 447/17, Legalis (źródło elektroniczne).

9. Prawo geodezyjne i kartograficzne.

W kontekście zapisów ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne uznano, iż informację publiczną stanowią numery ksiąg wieczystych nieruchomości będących (obecnie lub w przeszłości) własnością gminy lub Skarbu Państwa. Informacja ta nie podlega jednak udostępnieniu w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej, gdyż znajduje do niej wyłączone zastosowanie art. 24 ust. 5 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne. Zgodnie z tym przepisem starosta udostępnia dane ewidencji gruntów i budynków (w tym właśnie numery ksiąg wieczystych nieruchomości) na żądanie m.in. właścicieli oraz osób i jednostek organizacyjnych władających gruntami, budynkami lub lokalami, których dotyczy udostępniany zbiór danych lub wypis; organów administracji publicznej albo podmiotów niebędących organami administracji publicznej, realizujących, na skutek powierzenia lub zlecenia przez organ administracji publicznej, zadania publiczne związane z gruntami, budynkami lub lokalami, których dotyczy udostępniany zbiór danych lub wypis, operatorów sieci telekomunikacyjnych oraz sieci systemu przesyłowego, systemu dystrybucyjnego oraz systemu połączonego, w rozumieniu ustawy Prawo energetyczne, a także innych podmiotów niż powyżej wymienione, które mają interes prawny w tym zakresie. Zatem, skoro ustawa Prawo geodezyjne i kartograficzne określa odmienne zasady i tryb udostępniania informacji, będących informacjami publicznymi, to w tym zakresie wyłączone jest stosowanie ustawy o dostępie do informacji publicznej. O takim stanie rzeczy przesądził NSA w wyroku z dnia 17 stycznia 2020 r.¹⁷, stwierdzając, iż stosowania art. 24 ust. 5 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne oraz art. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej nie da się pogodzić. W tej sytuacji uznać należy, że ustawodawca odnośnie informacji wchodzących w skład wypisu z ewidencji gruntów i budynków określił odrębny reżim prawny zarówno w zakresie przedmiotowym, jak i podmiotowym oraz co do trybu udostępnienia. Przytoczona regulacja zawarta w ustawie - Prawo geodezyjne i kartograficzne stanowi *lex specialis* względem regulacji ustawy o dostępie do informacji publicznej.

¹⁷ Sygn. akt: I OSK 601/19, Legalis (źródło elektroniczne).

Skoro ustawa Prawo geodezyjne i kartograficzne określa odmienne zasady i tryb udostępniania informacji, będących informacjami publicznymi, to w tym zakresie wyłączone jest stosowanie ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Na marginesie należy dodać, że dostęp do informacji o numerach ksiąg wieczystych został ograniczony do wybranego kręgu podmiotów nie tylko w ustawie Prawo geodezyjne i kartograficzne, ale również w ustawie o księgach wieczystych oraz ustawie Prawo o notariacie.

10. Zakończenie i postulaty *de lege ferenda*.

Przedstawiona powyżej problematyka nie wyczerpuje tematu równoległego obowiązywania przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej z obowiązywaniem regulacji odnoszących się do informacji publicznych w ustawach odrębnych. Stanowi jedynie próbę wskazania najciekawszych orzeczeń i stanowisk w przedmiotowej kwestii. Różnorodności i rozległości poruszanych problemów potwierdzają, jak istotnym jest prawo do uzyskiwania informacji publicznej w różnych aspektach funkcjonowania podmiotów w życiu publicznym. Jako postulat *de lege ferenda* można wskazać potrzebę na bardziej kompleksowe uregulowanie prawa dostępu do informacji publicznej – nie jest to bowiem aktualnie problematyka zawarta tylko w jednej ustawie.

Bibliografia:

1. B. Kosmus, G. Kuczyński (red.), Prawo prasowe. Komentarz. Wyd. 3, Warszawa 2018, Legalis (źródło elektroniczne).
2. K. Gralik, Podwójny status związków zawodowych w ustawie o dostępie do informacji publicznej [w:] M. Błachucki, G. Sibiga (red.), 20 lat ustawy o dostępie do informacji publicznej. Podsumowanie i perspektywy ustawowej regulacji prawa do informacji publicznej, Warszawa 2022.



PROBLEM 5

Adwokat Aneta Fornalik, MPA

Ustawa o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego a ustawa o dostępie do informacji publicznej – kilka uwag o idei przepisów.

1. Uwagi wstępne.

Niniejsza część opracowania odnosi się do wybranych zagadnień ogólnych dotyczących ustawy o otwartych danych. Ustawa ta weszła w życie ponad rok temu (w dniu 8 grudnia 2021 r.) i zastąpiła ustawę o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego, która obowiązywała przez okres około 5,5 roku. Omawiana ustawa funkcjonuje obok ustawy o dostępie do informacji publicznej. Odnosi się nie tylko do problemu ponownego wykorzystywania informacji pochodzących od podmiotów publicznych, ale także do specyficznego rodzaju informacji jakimi są otwarte dane.

Regulacje prawne ponownego wykorzystywania informacji znajdujących się w zasobach władzy publicznej przez obywateli, jawią się jako mechanizm integrowania zasobów prywatnych i publicznych, zespół instytucji, poprzez które podmioty prywatne, realizując swoje interesy, przyczyniają się do realizacji interesów zbiorowości. W konsekwencji współtworzą one publiczną sferę

o charakterze interakcyjnym, umożliwiając włączenie jednostek w sprawy publiczne poprzez wykorzystanie ich potencjału, w tym potencjału ekonomicznego¹.

Ważne i istotne praktycznie jest także postawienie pytania o relację ustawy o otwartych danych do ustawy o dostępie do informacji publicznej. Prawodawca unijny, ale także krajowy, odrębnie uregulował i zdefiniował ponowne wykorzystywanie względem dostępu do informacji publicznej. W świetle prawa Unii Europejskiej prawo dostępu do informacji i dokumentów automatycznie nie przedkłada się na uprawnienie do ich ponownego wykorzystywania. Prawodawca unijny rozróżnił więc polityczne prawo dostępu jako możliwość żądania, zdobycia i rozpowszechniania informacji o działaniu władzy publicznej, od ekonomicznego prawa ponownego jej wykorzystywania, obejmującego komercyjne lub niekomercyjne używanie do własnych celów informacji ze sfery publicznej². Prawo używania informacji wywodzone jest z prawa dostępu do informacji.

Uprawnienie do uzyskania informacji sektora publicznego nie stanowi odrębnej podstawy do realizacji prawa dostępu do informacji publicznej, lecz element treści odmiennego prawa do ponownego wykorzystywania, realizowanego w całości w oparciu o system dostępu do informacji publicznej, z którym jest komplementarne³.

2. Wartość informacji o charakterze publicznym.

W nauce prawa administracyjnego coraz częściej podnosi się to, że działalność administracji – w tym także jawność działalności administracji publicznej – opiera się o informacje. Wzrost znaczenia i wartości tych informacji – ciągle gromadzonych, tworzonych i przetwarzanych – powoduje, że stanowi ona zainteresowanie podmiotów prywatnych: konsumentów i przedsiębiorców. Informacja posiada wiele wartości – nie tylko w wymiarze publicznym,

¹ Ł. Nosarzewski, *Prawne ograniczenia ponownego wykorzystywania informacji publicznej*, Warszawa 2022, s. 49; por. także D. Sybilski, *Od dostępu do informacji publicznej do ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego i otwartych danych. Ewolucja praw informacyjnych* [w:] M. Błachucki, G. Sibiga (red.), *20 lat ustawy o dostępie do informacji publicznej. Podsumowanie i perspektywy ustawowej regulacji prawa do informacji publicznej*, Warszawa 2022, s. 283-314.

² Ł. Nosarzewski, *op.cit.*, s. 64 i przywołana tam literatura.

³ *Ibidem*, s. 143-144.

ale także naukowym i komercyjnym. Informacja jest wartością chronioną prawnie, także ta mająca przymiot informacji publicznej czy informacji sektora publicznego. Wolność informacyjna obejmuje swobodę pozyskiwania i przekazywania informacji bez ingerencji władz publicznych. Od powyższej wolności odróżnić należy prawo do informacji, rozumiane jako prawo do dostępu do informacji i jej ponownego wykorzystania⁴.

Wolność informacyjna obejmuje
swobodę pozyskiwania
i przekazywania informacji bez
ingerencji władz publicznych.

Jawnością działań administracji publicznej jest taki stan, w którym działania administracji, rozumianej szeroko, jako zespół podmiotów zaliczanych do administracji rządowej i samorządowej oraz innych podmiotów wykonujących zadania z zakresu administracji publicznej, są względnie przejrzyste dla wszystkich podmiotów zainteresowanych lub mających w przejrzystości działań administracji konkretny interes prawny. Tak rozumiana jawność przejawia się w istnieniu i sprawnym funkcjonowaniu mechanizmów umożliwiających zapoznanie się z informacją dotyczącą działań administracji publicznej⁵.

Jawność administracji pełni wiele funkcji, nie tylko tę nadrzędną, którą jest informowanie. Przedstawiciele doktryny wskazują, że przez udostępnianie informacji społeczeństwo nie tylko staje się bardziej świadome procesów zachodzących w obszarze administracji publicznej, ale także dzięki uzyskanym informacjom jest w stanie kontrolować działalność przedstawicieli władzy różnych szczebli. Z funkcji informacyjnej wyprowadzić można dalej funkcję stymulacyjną, która określa proces włączania obywateli w procesy decyzyjne, oparte o debaty publiczne i w ogóle funkcjonowanie sfery publicznej. Jawność w wymiarze przekazywania informacji pozwala na integrację społeczeństwa wokół spraw publicznych, co można ująć w kolejną funkcję informacji, tj. funkcję integrującą.

⁴ *Ibidem*, s. 61 i przywołana tam literatura.

⁵ M. I. Ulasiewicz, *Administracyjnoprawne aspekty jawności działań administracji publicznej*, Łódź 2017, s. 21 [w:] *ibidem*, s. 43.

Funkcje informacji:
informowanie,
stymulowanie, integracja.

W ten właśnie sposób buduje się społeczeństwo informacyjne, tj. świadomie uczestniczące w życiu publicznym społeczeństwo demokratyczne.

3. Wybrane pojęcia.

Dla przejrzystości rozważań o ustawie o otwartych danych i idei tej ustawy konieczne jest wskazanie na kilka podstawowych pojęć zdefiniowanych ustawowo. Sama ustawa o otwartych danych, która odnosi się m.in. do funkcjonowania systemu teleinformatycznego jakim jest portal danych, nie posługuje się intuicyjnym, powszechnym rozumieniem pojęć odnoszących się do danych publicznych. Brak pełnej zbieżności pojęciowej pomiędzy ustawą o otwartych danych a ustawą o dostępie do informacji publicznej powoduje, że zasadne jest choćby z tego względu postawienie pytania o relację obu tych ustaw.

Portal danych, o którym mowa w ustawie o otwartych danych to informacje zgromadzone na stronie internetowej: <https://dane.gov.pl/pl>.

Portal danych:
<https://dane.gov.pl/pl>.

I tak: „informacja sektora publicznego” (art. 2 pkt 8 ustawy o otwartych danych) to każda treść lub jej część, niezależnie od sposobu utrwalenia, w szczególności w postaci papierowej, elektronicznej, dźwiękowej, wizualnej lub audiowizualnej, będąca w posiadaniu podmiotu zobowiązanego (czyli instytucji publicznych i niektórych spółek z udziałem mienia publicznego).

W praktyce informacja sektora publicznego opiera się na tym samym zakresie przedmiotowym co definicja informacji publicznej, ale musi ona zawierać jeszcze inne dane, takie jak dane meteorologiczne czy dane muzealne. Informacja sektora

publicznego ma szerszy zakres niż informacja publiczna. Nie każda informacja sektora publicznego jest informacją publiczną.

Nie każda informacja sektora publicznego jest informacją publiczną.

W definicji pojęcia „informacja sektora publicznego” należy wyodrębnić trzy elementy: a) zakres przedmiotowy informacji, b) jej utrwalenie, c) posiadanie jej przez podmiot zobowiązany.

Zakresem przedmiotowym ponownego wykorzystywania jest cały zasób informacyjny podmiotu zobowiązanego, o ile spełnia warunki wskazane w definicji i szczególnie przepis prawa nie stanowi inaczej. Utrwaleniem informacji jest zapisanie jej treści na jakimkolwiek nośniku danych. Z kolei posiadanie informacji przez podmiot zobowiązany to władanie rzeczą i faktyczne posiadanie danej informacji.

W porządku prawnym funkcjonują także pojęcia: „dane badawcze”, „dane dynamiczne”, „dane o wysokiej wartości” oraz „otwarte dane”. To wyodrębnione, szczególne rodzaje informacji sektora publicznego.

Szczególne rodzaje informacji sektora publicznego: dane badawcze, dane dynamiczne, dane o wysokiej wartości i otwarte dane.

Zgodnie z definicją zawartą w ustawie o otwartych danych (art. 2 pkt 11), „otwarte dane” to informacje sektora publicznego udostępniane lub przekazywane w postaci elektronicznej, bezwarunkowo lub z uwzględnieniem warunków, o których mowa w rozdziale 3 tej ustawy, kompletne, aktualne, w wersji źródłowej, w otwartym i niezastrzeżonym formacie przeznaczonym do odczytu maszynowego, które są przeznaczone do bezpłatnego ponownego wykorzystywania na tych samych

zasadach dla każdego użytkownika, bez konieczności potwierdzania tożsamości przez użytkownika.

W wyjaśnieniach zamieszczonych na portalu danych wskazano, że w przestrzeni publicznej funkcjonuje wiele danych, które można samodzielnie odczytać, np. liczniki, dane meteo. Otwarte dane są dostępne bezpłatnie dla wszystkich. Są kompletne i aktualne. Umożliwiają odczyt maszynowy z baz i rejestrów. Otwarte dane nie są przetworzone w raportach czy na wykresach, nie został im nadany kontekst bądź interpretacja. Żeby z nich skorzystać, nie trzeba się rejestrować, podpisywać umów ani podawać imienia i nazwiska. Można je wykorzystywać w dowolnym celu. Nie są chronione prawami autorskimi. Otwarte dane dostępne są w formatach, które można bez problemu otworzyć. Nie wymagają płatnego oprogramowania.

Otwarte dane są dostępne
bezpłatnie dla wszystkich.

Do najpopularniejszych otwartych danych należą: a) dane przestrzenne (mapowe), b) dane statystyczne np. dane z Banku Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego, c) dane gospodarcze/ekonomiczne, d) informacje o działaniach instytucji publicznych, m.in. o budżecie, organizacji urzędu, np. dane o budżecie Miasta Gdańska.

„Ponowne wykorzystywanie” (art. 2 pkt 12 ustawy o otwartych danych) to z kolei wykorzystywanie przez użytkowników informacji sektora publicznego w jakimkolwiek celu, z wyjątkiem wymiany informacji sektora publicznego między podmiotami zobowiązanymi wyłącznie w celu realizacji zadań publicznych. Inaczej: to wykorzystywanie informacji sektora publicznego przez osoby fizyczne, osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej w celach komercyjnych lub niekomercyjnych, ale innych niż pierwotny cel wytworzenia informacji.

Ww. definicja odbiega od znaczenia tego pojęcia na gruncie ustawy o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego, która wskazywała, że ponowne wykorzystywanie obejmuje cele komercyjne lub niekomercyjne inne niż pierwotny publiczny cel, dla którego informacja została wytworzona. Taka zmiana definicyjna

nie jest oceniana pozytywnie, głównie dlatego, że w ten sposób definicja odbiega od definicji funkcjonujących w prawie unijnym i implementowanych dyrektywach.

Definicja na gruncie prawa krajowego, nieprecyzująca celów ponownego wykorzystywania, nie znajduje uzasadnienia i trudno określić intencje ustawodawcy dokonującego takiej zmiany, zwłaszcza, że istota ponownego wykorzystywania sprowadza się do uwolnienia potencjału informacji sektora publicznego poprzez ich dalsze używanie w nowych produktach, towarach i usługach sektora prywatnego, które stanowią wartość dodaną dla społeczeństwa. Żeby tak się stało, dalsze użycie informacji powinno co do zasady opierać się na innych jej funkcjonalnościach lub na innym ich wykorzystaniu aniżeli pierwotne przeznaczenie tych informacji w ramach realizacji zadań publicznych. O ile wyodrębnienie celów komercyjnych i niekomercyjnych pozbawione było szczególnej istotności, chociaż usuwało wątpliwości, że informacje sektora publicznego mogą być dalej używane przez użytkowników także do celów komercyjnych, o tyle doprecyzowanie celu ponownego wykorzystywania określało jego istotę⁶.

Wprowadzona definicja sprowadza ponowne wykorzystywanie do wykorzystywania informacji przez użytkowników w jakimkolwiek celu, przez co trudno bez znajomości definicji historycznych oraz przepisów prawa unijnego wskazać, na czym konkretnie polegać ma „ponowność” wykorzystywania informacji sektora publicznego⁷.

Istota ponownego wykorzystywania
sprowadza się do uwolnienia potencjału
informacji sektora publicznego.

Definicja ustawowa odbiega od powszechnego rozumienia pojęcia „ponowność”. W ramach definicji pojęcia „ponownego wykorzystywania” można wyodrębnić element operatywny „wykorzystywania”, świadczący o jego użytkowym charakterze. Z natury tego pojęcia wynika, że wiąże się ono z określoną aktywnością podmiotu uprawnionego, nie jest więc wykorzystywaniem samo tylko posiadanie informacji. Dla zaistnienia wykorzystywania konieczna jest zatem określona aktywność

⁶ Ł. Nosarzewski, *op.cit.*, s. 123.

⁷ *Ibidem*, s. 124.

użytkownika wobec informacji, przy czym nie musi ona przybierać określonej postaci. Nie będzie wykorzystywaniem informacji samo powzięcie jej do wiadomości, a więc skorzystanie z niej wyłącznie w celu poznawczym, jak również fizyczne jej posiadanie⁸.

Samo tylko posiadanie informacji
to nie jej wykorzystywanie.

W znaczeniu powszechnie przyjętym w języku polskim słowo „ponowny” oznacza wykonany, odbywający się po raz drugi, na nowo, wznowiony, powtórzony, powtórny⁹. Tymczasem, jak należy wnioskować z treści definicji ponownego wykorzystywania, mamy do czynienia z wprowadzeniem do polskiego ustawodawstwa nowego sposobu korzystania z informacji. Nie każde jednak wykorzystywanie powinno być ponownym wykorzystywaniem w omawianym znaczeniu, co sugeruje definicja legalna. Za ponowne wykorzystywanie należałoby uznać takie użycie informacji, które zmierza do stworzenia nowych dóbr, produktów lub usług o wartości dodanej, co jest konsekwencją zastosowania wykładni prounijnej, jak również wynika z przyjętej krajowej procedury rozpatrywania wniosku o ponowne wykorzystywanie¹⁰. Ponownym wykorzystywaniem powinno być więc tylko takie użycie informacji sektora publicznego, które nie jest powiązane z wykonywaniem zadania publicznego.

Ponowne wykorzystywanie nie zmienia istniejących w państwach członkowskich systemów dostępu do informacji, ale opiera się na nich.

Warto także odnotować, że ustawa o otwartych danych zawiera pojęcie „anonimizacji”, która odnosi się do procesu stosowanego także na gruncie ustawy o dostępie do informacji publicznej, mimo iż ta ustawa takiej instytucji wprost nie przewiduje.

„Anonimizacja” to proces zmiany informacji sektora publicznego w informacje anonimowe, które nie odnoszą się do zidentyfikowanej lub możliwej do zidentyfikowania osoby fizycznej, lub proces zmiany danych osobowych w dane

⁸ *Ibidem*, s. 125 i przywołana tam literatura.

⁹ S. Dubisz (red.), *Wielki słownik języka polskiego PWN o-p*, Warszawa 2018, s. 704 [w:] *ibidem*, s. 125.

¹⁰ Ł. Nosarzewski, *op.cit.*, s. 125-126 i przywołana tam literatura.

anonimowe w taki sposób, że identyfikacja osoby, której dane dotyczą, nie jest lub już nie jest możliwa.

W uzasadnieniu do ustawy o otwartych danych wskazano, że anonimizację danych należy przeprowadzić wówczas, kiedy informacje sektora publicznego nie mogą być przekazane z uwagi na ograniczenie ze względu na ochronę danych osobowych (brak podstaw legalizujących przetwarzanie). W tym zakresie skorzystać można z materiału opracowanego przez Ministerstwo Cyfryzacji Standardu Bezpieczeństwa:

<https://dane.gov.pl/pl/knowledgebase/useful-materials/standardy-otwartosci-danych>,

w którym zawarto zalecenia dotyczące bezpieczeństwa otwierania danych publicznych. Dokument ten służy zapewnieniu odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa w procesach otwierania danych przez podmioty publiczne. Standard ten obejmuje m.in.: minimalne czynności dotyczące udostępniania danych do ponownego wykorzystywania, grupy danych podlegające nieograniczonemu ponownemu wykorzystywaniu, dane podlegające anonimizacji i pseudonimizacji oraz sposoby doboru technik. Standard bezpieczeństwa jest zalecany do stosowania w Programie otwierania danych na lata 2021–2027.

Dodatkowo podmioty zobowiązane mogą stosować wytyczne dotyczące technik anonimizacji zawarte w Opinii Grupy Roboczej Art. 29 05/2014 z dnia 10 kwietnia 2014 r. w sprawie technik anonimizacji:

https://ec.europa.eu/justice/article-29/documentation/opinion_recommendation/index_en.htm.

Odmowa przekazania jakichkolwiek danych jest ostatecznością, np. gdy wniosek obejmuje przekazanie wyłącznie danych osobowych. Wówczas depersonalizacja danych powoduje, że przekazanie danych jest bezcelowe, nie ma jakiegokolwiek wartości informacyjnej.

Definicję i standardy anonimizacji można wykorzystać *per analogiam* na gruncie stosowania ustawy o dostępie do informacji publicznej.

4. Idea ustawy o otwartych danych.

Założeniem dla ustawy o otwartych danych jest możliwość budowania społeczeństwa informacyjnego. Ideę ustawy, jak wskazano w uzasadnieniu do jej projektu cytowanym we fragmentach poniżej¹¹, wyrażono w zasadzie: *as open as possible as closed as necessary*. To stwierdzenie powinno zatem stanowić podstawę wykładni przepisów w razie pojawienia się jakichkolwiek wątpliwości co do jej praktycznego stosowania.

Idea ustawy o otwartych
danych: *as open as possible as
closed as necessary*.

Przepis art. 1 ustawy o otwartych danych stanowi, że ustawa określa zasady otwartości danych, zasady i tryb udostępniania i przekazywania informacji sektora publicznego w celu ponownego wykorzystywania oraz podmioty, które udostępniają lub przekazują te informacje.

Z uzasadnienia do projektu ustawy wynika, że głównym celem była implementacja dyrektywy 2019/1024/UE. Projekt ustawy zakładał również wprowadzenie nowych rozwiązań wykraczających poza minimum wyznaczone dyrektywą, które usprawnią ponowne wykorzystywanie danych. Celem zasadniczym projektowanych regulacji było zwiększenie podaży otwartych danych, w tym zasobów informacji o istotnej wartości i potencjale do tworzenia nowych usług i produktów, a także stworzenie optymalnego otoczenia regulacyjnego dla efektywnego wykorzystywania informacji sektora publicznego w Polsce.

W uzasadnieniu do omawianej regulacji prawnej wskazano, że informacje sektora publicznego są ważnym materiałem wyjściowym dla produktów i usług związanych z zasobami cyfrowymi o dotychczas niewykorzystanym potencjale. Podmioty publiczne wytwarzają, gromadzą lub przechowują ogromną ilość informacji i treści, poczynając od danych statystycznych, gospodarczych lub środowiskowych, przez materiały archiwalne, po zdigitalizowane księgozbiory lub kolekcje dzieł sztuki.

¹¹ <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=1338> (dostęp: 3 lutego 2023 r.).

Wraz z rewolucją cyfrową istotnie wzrosła wartość tego rodzaju zasobów dla innowacyjnych produktów lub usług wykorzystujących takie dane. Instytucja ponownego wykorzystywania koncentruje się na wykorzystywaniu gospodarczej wartości informacji sektora publicznego, które służą jako materiał wyjściowy (surowiec) dla rozwoju nowych produktów i usług. Podczas gdy podmioty publiczne są twórcami, dysponentami i dostawcami oryginalnego materiału (danych), sektor prywatny odgrywa istotną rolę jako uczestnik i pośrednik procesu przetwarzania informacji między źródłem danych (podmiot publiczny), a końcowym użytkownikiem. Poza celami gospodarczymi związanymi z napędzaniem innowacji i kreatywności, które stymulują wzrost gospodarczy, możliwość ponownego wykorzystywania informacji wzmacnia również pozycję obywateli, wzmacniając tym samym demokrację uczestniczącą oraz promuje przejrzystą, odpowiedzialną i wydajniejszą administrację, funkcjonującą w sposób znacznie bardziej transparentny i efektywny.

Szczególnie istotne jest przy tym rozróżnienie pomiędzy realizacją prawa dostępu do informacji publicznej (*access to public sector information*), regulowanego przez ustawę o dostępie do informacji publicznej, a eksploatacją (ponownym wykorzystywaniem) informacji sektora publicznego (*re-use of public sector information*). Pojęcie informacji sektora publicznego jest przy tym szersze niż pojęcie informacji publicznej (o czym szerzej w dalszej części opracowania). Dostęp do informacji publicznej, określony w ustawie o dostępie do informacji publicznej, stanowi implementację zasady jawności wyrażonej w art. 61 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a prawo do informacji jest uważane za jedno z podstawowych praw człowieka. Natomiast w odniesieniu do ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego podkreśla się przede wszystkim jego gospodarczy i społeczny charakter związany z możliwością dalszego wykorzystywania (przetworzenia) informacji.

W uzasadnieniu projektu omawianej ustawy jako cel regulacji wskazano także, że zwiększenie ilości danych sektora publicznego dostępnych do ponownego wykorzystania, w tym zwiększenie podaży danych wartościowych, będzie miało szereg pozytywnych skutków dla innowacyjności gospodarki i jakości życia społeczeństwa. Sektor publiczny posiada ogromne ilości cennych zasobów informacji w wielu obszarach, jak np. dane o mobilności, dane meteorologiczne,

ekonomiczne czy finansowe, które mogą być następnie wykorzystywane do tworzenia nowych, innowacyjnych produktów i usług.

Dostosowanie polskich przepisów do wymogów dyrektywy 2019/1024/UE w obszarach wskazanych powyżej stanowi zasadniczy cel ustawy. Celem nowych regulacji, stanowiących inicjatywę krajową, jest w głównej mierze usprawnienie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego w Polsce oraz przyspieszenie procesu otwierania danych publicznych. W projekcie ustawy zaproponowano kompleksowe podejście do problematyki otwierania danych w myśl wyrażonej w dyrektywie 2019/1024/UE zasady *as open as possible as closed as necessary*. Ustawa przewiduje podstawę prawną do dobrowolnego udostępniania, za pośrednictwem prowadzonego przez ministra właściwego do spraw informatyzacji portalu dane.gov.pl (pełniącego do tej pory funkcję centralnego repozytorium informacji publicznej - CRIP), zasobów informacji będących w posiadaniu podmiotów sektora prywatnego (np. przedsiębiorców, organizacji pozarządowych). Jak już wcześniej wskazano, w orzecznictwie wskazuje się, że prawo dostępu do informacji publicznej to prawo wolnościowe, prawo jednostek do pełnej wiedzy o tym, co czyni władza publiczna. Prawo do ponownego wykorzystywania informacji publicznej to rodzaj prawa gospodarczego, prawa o wymiarze ekonomicznym, prawa do tworzenia wartości dodanej, w postaci nowych dóbr, produktów lub usług, w oparciu o informacje publiczne, gromadzone przez sektor publiczny, ale z poszanowaniem praw osób trzecich¹².

Udostępnianie i przekazywanie informacji do ponownego wykorzystywania odbywa się na podstawie pięciu zasad: 1) zasada równego traktowania, 2) zasada bezwarunkowości, 3) zasada otwartości formatów, 4) zasada przejrzystości, 5) zasada bezpłatności¹³.

5 zasad udostępniania i przekazywania informacji do ponownego wykorzystywania.

¹² Ł. Nosarzewski, *op.cit.*, s. 129.

¹³ *Ibidem*, s. 163 i n.

5. Relacje ustawy o otwartych danych i ustawy o dostępie do informacji publicznej.

W poszukiwaniu odpowiedzi na pytanie o relację obu ustaw omawianych w niniejszym opracowaniu, przede wszystkim wskazać należy, że odmienny jest cel tych regulacji. Ustawa o dostępie do informacji publicznej służy kontroli społecznej: obywatele mogą pytać przedstawicieli władzy o to, w jaki sposób władza ta rządzi. Ustawa o otwartych danych także służy kontroli władz publicznych i zapewnieniu przejrzystości działania tych władz, jednakże celem głównym jest zapewnienie dostępu do danych publicznych, które mogą być przez innych (spoza kręgu podmiotów władzy publicznej) wykorzystywane do celów komercyjnych. Służy ona zrealizowaniu prawa do wiedzy i dalej możliwości jej wykorzystania w ekonomicznym wymiarze.

Prawo do ponownego wykorzystywania informacji to nie to samo co prawo do dostępu do informacji, bowiem celem dostępu do informacji publicznej jest kontrola życia publicznego, natomiast w przypadku ponownego jej wykorzystywania jest to cel rynkowy i gospodarczy¹⁴.

Obie ustawy są z pewnością podstawą dla funkcjonowania dobrego społeczeństwa demokratycznego. W praktyce często pojawia się trudność w ustaleniu, w oparciu o którą ustawą powinien być rozpoznany wniosek. O charakterze tego wniosku decyduje przede wszystkim jego wnioskodawca. W przypadkach wątpliwych organ powinien dopytać wnioskującego o podstawę żądania informacji. Jeżeli wnioskodawca podstawy tej nie wskaże, to organ nie może uchylić się od rozpoznania wniosku, jeżeli jest możliwe – w okolicznościach danej sprawy – zakwalifikowanie wniosku jako złożonego w oparciu o przepisy jednej bądź drugiej ustawy.

Przepisy dotyczące ponownego wykorzystywania nie określają własnych zasad dostępu do informacji. Aktualne jest zatem nadal stanowisko, zgodnie z którym skorzystanie z prawa do ponownego wykorzystania informacji publicznej powinno nastąpić wówczas, gdy informacja taka ma zostać użyta, niezależnie już od konkretnego celu. Nie stanowi bowiem o użyciu informacji publicznej samo złożenie

¹⁴ Tak: NSA w wyroku z dnia 26 czerwca 2013 r., sygn. akt: I OSK 605/13, Legalis (źródło elektroniczne).

wniosku o jej udostępnienie, gdyż w takim przypadku pojęcie prawa do informacji publicznej stałoby się w istocie puste. Każdy bowiem dostęp do jakiegokolwiek dokumentu urzędowego czy udzielenie informacji na wniosek jest wykorzystaniem w innym celu niż ten, do którego ten dokument czy informacja zostały pierwotnie przeznaczone¹⁵. O tym, który z trybów udostępniania informacji publicznej należy stosować w danym przypadku, decyduje charakter informacji publicznej, która jest przedmiotem tego wniosku i ocena do jakiego celu dana informacja publiczna została wytworzona i ma być wykorzystywana. Do dokonania tej oceny zobowiązany jest organ udostępniający informację. Należy jednak zastrzec, że wniosek o udostępnienie jednorazowo określonej informacji publicznej, może również zostać zakwalifikowany jako wniosek o ponowne wykorzystanie informacji. Niekoniecznie też cel uzyskania informacji musi mieć charakter gospodarczy, może być to również cel niekomercyjny. Niekiedy dalsze wykorzystanie danych zawartych w rejestrach publicznych może być oparte jedynie na zasadach dotyczących ponownego wykorzystania informacji, niezależnie od intencji wnioskodawcy¹⁶.

Przepisy dotyczące ponownego wykorzystywania nie określają własnych zasad dostępu do informacji.

Za aktualne należy uznać orzecznictwo sądów administracyjnych wypracowane na gruncie ustawy o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego.

WSA w Krakowie w wyroku z dnia 31 października 2016 r.¹⁷ wskazał, że nie można postawić znaku równości pomiędzy prawem do dostępu do informacji publicznej, a prawem do ponownego wykorzystania informacji publicznej, z uwagi na fakt, że inne są cele udostępnienia tych informacji.

Przepisy ustawy o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego (obecnie: ustawy o otwartych danych) nie naruszają prawa dostępu do informacji

¹⁵ M. Jaśkowska, Jakość i spójność rozwiązań prawnych w świetle nowelizacji ustawy o dostępie do informacji publicznej [w:] D. R. Kijowski, A. Miruć, P. J. Suwaj (red.), Kryzys Prawa administracyjnego?, t. 1, Jakość prawa administracyjnego, Warszawa 2013, Lex (źródło elektroniczne) [w:] Ł. Nosarzewski, *op.cit.*, s. 130.

¹⁶ Ł. Nosarzewski, *op.cit.*, Warszawa 2022, s. 130 i przywołany tam wyrok NSA z dnia 9 kwietnia 2017 r., sygn. akt: I OSK 1029/14, Legalis (źródło elektroniczne).

¹⁷ Sygn. akt: II SAB/Kr 141/16, Legalis (źródło elektroniczne).

publicznej, ani wolności jej rozpowszechniania. Podmiot zobowiązany nie może więc pozbawić wnioskodawcy prawa dostępu do informacji publicznej, samodzielnie ustalając, że wniosek dotyczy ponownego wykorzystywania informacji publicznej (i pozostawiając go bez rozpoznania w konsekwencji niespełnienia warunków formalnych wniosku o ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego) – o ile taka okoliczność, a więc fakt celu ponownego jej wykorzystania, nie wynika wprost z treści wniosku. To wnioskodawca decyduje, czy występuje z wnioskiem o udzielenie informacji publicznej, do czego ma prawo zgodnie z art. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej, czy też o ponowne jej wykorzystywanie.

Dalej WSA w Krakowie w przywołanym wyroku, na kanwie rozpoznawanej sprawy, wskazał, że jeśli celem wykorzystania informacji jest potrzeba wykorzystania tej informacji w pracy dziennikarskiej (co w przypadku rozpoznawanej sprawy nie wynikało z wniosku) – nie oznacza to automatycznie, że chodzić będzie o jej wykorzystanie w celach innych niż pierwotny publiczny cel, do którego została wytworzona. Każdy dostęp do jakiegokolwiek dokumentu urzędowego czy udzielenie informacji na wniosek jest wykorzystaniem w innym celu niż ten, do którego dokument czy informacja zostały pierwotnie przeznaczone.

Ustawa o otwartych danych wskazuje na wykorzystanie informacji sektora publicznego w jakimkolwiek – publicznym, ale także każdym innym niż publiczny – celu.

Ustawa o ponownym wykorzystaniu informacji sektora publicznego kładła nacisk na pojęcie „celów komercyjnych lub niekomercyjnych innych niż pierwotny publiczny cel, dla którego informacja została wytworzona”, a nie w ogóle na inny cel. Ujmując obrazowo relacje ustawy o dostępie do informacji publicznej i ustawy o otwartych danych, wskazać można, że informacja publiczna stanowi podzbiór informacji sektora publicznego. Inaczej: w zakresie pojęcia informacji sektora publicznego zawiera się informacja publiczna oraz inne treści będące w posiadaniu podmiotów, które udostępniają lub przekazują w celu ponownego wykorzystywania, które wykraczają poza zakres pojęcia informacji publicznej¹⁸. Informacja publiczna nie wyczerpuje pojęcia informacji sektora publicznego. Stosując wykładnię systemową przepisów, ustawa o otwartych danych nie może kształtować szerszego

¹⁸ Tak: WSA w Warszawie w wyroku z dnia 21 grudnia 2016 r., sygn. akt: II SAB/Wa 465/16, Legalis (źródło elektroniczne).

katalogu informacji publicznej od tego określonego ustawą o dostępie do informacji publicznej.

Błędne jest stanowisko, że skoro żądane informacje nie posiadają charakteru informacji publicznej, to w konsekwencji nie mogą być uznane za informacje sektora publicznego. Każda informacja publiczna jest jednocześnie informacją sektora publicznego, ale nie zawsze każda informacja sektora publicznego będzie stanowić jednocześnie informację publiczną¹⁹.

W zakresie pojęcia informacji sektora publicznego zawiera się informacja publiczna oraz inne treści.

Przepisy o ponownym wykorzystywaniu nie naruszają prawa dostępu do informacji publicznej ani wolności jej rozpowszechniania, ani przepisów innych ustaw określających zasady, warunki i tryb dostępu lub ponownego wykorzystywania informacji będących informacjami sektora publicznego (art. 6 ust. 1 i art. 7 ust. 1 ustawy o otwartych danych). Jest to norma kolizyjna wobec konstrukcji różnych praw informacyjnych, ze szczególnym zaakcentowaniem różnic aksjologicznych, przy czym trafnie wskazuje się, że prawo do informacji i prawo do ponownego wykorzystywania są wobec siebie równorzędne aksjologicznie, jednak w ramach realizacji danego prawa są wzajemnie autonomiczne, zarówno w aspekcie prawnej regulacji w wymiarze materialnym, jak i proceduralnym. Dostęp do danych stanowiących informację publiczną jest związany z konstytucyjną wolnością pozyskiwania i rozpowszechniania informacji wynikającej z art. 54 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, równocześnie jednak wolność ta nie może być utożsamiana z prawem do informacji publicznej, chociaż zakresy tych przepisów częściowo się pokrywają. Oznacza to, że osoba, która uzyskała informację publiczną od podmiotu zobowiązanego ma, co do zasady, prawo do jej rozpowszechniania,

¹⁹ Zob. P. Sitniewski, Ustawa o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego, Komentarz, Wyd. C.H. Beck 2017, s. 10) – tak przyjął NSA w wyroku z dnia 11 czerwca 2019 r., sygn. akt: I OSK 1820/17, Legalis (źródło elektroniczne); por. także Ł. Nosarzewski, *op.cit.*, s. 136-137 i przywołane tam bogate orzecznictwo.

a zastosowanie trybu ponownego wykorzystywania informacji zależy od dalszego celu jej uzyskania²⁰.

Prawo do informacji i prawo do ponownego wykorzystywania są wobec siebie równorzędne aksjologicznie.

Informacja publiczna podlega tym samym udostępnieniu na zasadach przewidzianych w ustawie o dostępie do informacji publicznej, a dopiero w razie zamiaru jej ponownego wykorzystania należy zastosować ustawę o otwartych danych.

Ponownego wykorzystywania (przepisów ustawy o otwartych danych) nie stosuje się również do informacji sektora publicznego, których udostępnianie lub przekazanie zostały uzależnione od wykazania przez użytkowników interesu prawnego lub faktycznego na podstawie odrębnych przepisów (art. 4 ust. 2 ustawy o otwartych danych).

6. Posiadanie informacji.

„Posiadanie informacji” to jedna ze składowych definicji pojęcia „informacja sektora publicznego”, oznaczająca faktyczne władanie rzeczą. Z punktu widzenia ustawy o otwartych danych bez znaczenia jest to, kto daną informację wytworzył czy od kogo ona pochodzi.

Nie ma znaczenia kto daną informację wytworzył czy od kogo ona pochodzi.

Za przedstawicielami doktryny doprecyzować należy wcześniejsze rozważania, mając na uwadze szerokie rozumienie informacji sektora publicznego, że każda informacja publiczna prosta – jako niewymagająca przetworzenia i zachowująca

²⁰ Ł. Nosarzewski, *op.cit.*, s. 128 i przywołana tam literatura.

integralność w toku udostępnienia – stanowi równocześnie utrwaloną treść będącą w posiadaniu podmiotu zobowiązanego, a w konsekwencji informację sektora publicznego. Odmienna jest sytuacja informacji publicznej przetworzonej. Informacja taka jest jakościowo nową informacją, nieistniejącą wcześniej w przyjętej ostatecznie treści i postaci, chociaż jej źródłem są informacje proste w posiadaniu podmiotu zobowiązanego. Na etapie składania żądania informacja publiczna przetworzona nie stanowi więc utrwalonej treści w posiadaniu podmiotu zobowiązanego, a w konsekwencji nie stanowi informacji sektora publicznego. Dopiero jej wytworzenie, jako informacji nowej, a następnie utrwalenie w dowolnej postaci może uczynić z niej informację sektora publicznego²¹.

Na etapie składania żądania informacja publiczna przetworzona nie stanowi informacji sektora publicznego.

Podmiot zobowiązany nie ma obowiązku tworzenia informacji sektora publicznego, ich przetwarzania w sposób lub w formie wskazanych we wniosku o ponowne wykorzystywanie oraz sporządzania z nich wyciągów, jeżeli spowoduje to konieczność podjęcia nieproporcjonalnych działań przekraczających proste czynności (art. 10 ust. 4 ustawy o otwartych danych).

Celem tego przepisu było i jest niedopuszczenie do sytuacji, w której konieczność przekazania określonych informacji do ponownego wykorzystywania (żądanych we wniosku) wiązałaby się z podejmowaniem przez podmioty zobowiązane działań utrudniających ich zwykłe (standardowe) funkcjonowanie²².

Przepis art. 10 ust. 4 ustawy o otwartych danych dopuszcza możliwość niepodejmowania przez podmiot zobowiązany czynności takich jak: tworzenie informacji sektora publicznego, ich przetwarzania w sposób lub w formie wskazanej we wniosku o ponowne wykorzystywanie oraz sporządzanie z nich wyciągów, jeżeli spowodowałoby to konieczność podjęcia nieproporcjonalnych działań

²¹ *Ibidem*, s. 121-122.

²² M. Maciejewski, [w:] E. Badura, M. Błachucki, X. Konarski, M. Maciejewski, H. Niestrój, A. Piskorz-Ryń, M. Sakowska-Baryła, G. Sibiga, K. Ślaska, Ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego, s. 116 [w:] G. Sibiga, D. Sybilski (red.), Ustawa o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego. Komentarz, Warszawa 2022, Legalis (źródło elektroniczne).

przekraczających proste czynności. Przesłanka umożliwiająca zastosowanie art. 10 ust. 4 ustawy o otwartych danych będzie zachodzić wówczas, kiedy realizacja wniosku o ponowne wykorzystywanie generowałaby po stronie podmiotu zobowiązanego działania nieproporcjonalne, przekraczające proste czynności. Działania nieproporcjonalne będą mieć miejsce wówczas, kiedy realizacja wniosku powodować będzie, że podmiot zobowiązany będzie miał mniej czasu na realizację swoich zwykłych (standardowych) zadań. Innymi słowy podmiot zobowiązany poświęci na realizację wniosku zbyt duży (w stosunku do wagi podejmowanego działania) nakład czasu, zasobów ludzkich lub zasobów finansowych. Z kolei proste czynności to czynności „łatwe, nieskomplikowane, wykonywane codziennie, niewymagające istotnych kosztów, zaangażowania istotnych zasobów, nakładu pracy czy poświęconego czasu na ich wykonanie”. Podejmując się oceny czy wskazane przesłanki zachodzą, każdą sprawę należy rozpatrywać indywidualnie. Wyznaczenie granicy prostej czynności może być bowiem uzależnione od tego jakimi zasobami dysponuje podmiot zobowiązany. Inaczej tę kwestię należy rozpatrywać z punktu widzenia dużego podmiotu posiadającego zaplecze IT i wykwalifikowany zespół pracowników, a inaczej np. z punktu widzenia małego urzędu²³.

7. Dane przestrzenne jako otwarte dane – przykład z orzecznictwa.

Jako przykład praktycznego ujęcia funkcjonowania ustawy o otwartych danych, wskazać można na najnowsze orzecznictwo, w którym sądy administracyjne odniosły się do zasad udostępnienia informacji sektora publicznego i obowiązku tworzenia tych informacji.

WSA we Wrocławiu w postanowieniu z dnia 30 grudnia 2022 r.²⁴, odrzucając skargę, wskazał na następujące kwestie:

Przedmiotem skargi była beczynność burmistrza w przedmiocie zapewnienia dostępu do danych przestrzennych – w związku z niewykonywaniem przez organ

²³ M. Maciejewski, [w:] E. Badura, *op.cit.*, s. 117–118 [w:] G. Sibiga, *op.cit.*

²⁴ Sygn. akt: IV SAB/Wr 1040/22, Legalis (źródło elektroniczne), orzeczenie nieprawomocne.

czynności nakazanych prawem, polegających na zapewnieniu dostępu do danych przestrzennych z tematu „zagospodarowanie przestrzenne”, zgodnie z określonymi przepisami rozporządzenia w sprawie zbiorów przestrzennych oraz metadanych w zakresie zagospodarowania przestrzennego w zw. z art. 67a-67c ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz art. 9 ust. 1 pkt 3 oraz ust. 2 ustawy o infrastrukturze informacji przestrzennej. W skardze wywodzono, że organ nie zapewnia dostępu do kompletnego zbioru danych przestrzennych miejscowych planów gminy, spełniającego wymagania nałożone ww. przepisami prawa, gdyż zbiór ten nie zawiera dwóch, wymaganych obowiązującymi przepisami prawa, elementów (obiektów przestrzennych), tj. rysunku aktu planowania przestrzennego oraz dokumentu powiązanego z aktem planowania przestrzennego. Ponadto zbiór nie jest zgodny ze schematem aplikacyjnym GML. W ocenie strony skarżącej, brak zapewnienia przez organ dostępu do zbioru danych przestrzennych z tematu „zagospodarowanie przestrzenne” zgodnie z przepisami prawa narusza jej prawa materialne, pozbawiając możliwości przeprowadzenia analiz przestrzennych poprzez usługi danych przestrzennych, co gwarantuje art. 5 pkt 1 ustawy o otwartych danych. Ponadto, niedostępianie przez organ pełnych danych, w sposób zgodny z obowiązującymi przepisami prawa, powoduje konieczność ponoszenia przez skarżącą w ramach prowadzonej działalności gospodarczej wielokrotnie wyższych nakładów.

Odrzucając skargę, WSA wskazał na kilka istotnych dla sprawy kwestii, także tych proceduralnych. Mając na uwadze przepisy określające kognicję sądów administracyjnych, sąd wskazał, że zakres właściwości rzeczowej sądów administracyjnych wyznacza katalog skarg na określone w art. 3 § 2 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi działania organów administracji publicznej, ich beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania, ale tylko w przypadkach, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 1-4a tej ustawy. Katalog ten rozszerzają przepisy ustaw szczególnych, które przewidują kontrolę sądu administracyjnego w sprawach nieprzewidzianych w art. 3 § 2 ww. ustawy.

Zaskarżenie aktu lub czynności niewymienionych w art. 3 § 2 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (a także beczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania w przypadkach określonych w pkt 1-4 tego przepisu) oznacza, że sprawa nie jest objęta właściwością sądu administracyjnego.

W zakresie rozpoznania *meritum* skargi, WSA w pierwszej kolejności rozważył, czy określony przez skarżącą przedmiot skargi, tzn. udostępnianie przez organ administracji publicznej danych przestrzennych z tematu „zagospodarowanie przestrzenne”, może być uznany za czynność z zakresu administracji publicznej dotyczącą uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, określoną w art. 3 § 2 pkt 4 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi lub inną czynność z zakresu administracji publicznej dotyczącą uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa podjętych w ramach postępowania administracyjnego określonego w Kodeksie postępowania administracyjnego, których niepodjęcie może być sankcjonowane na podstawie art. 3 § 2 pkt 8 i 9 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

W orzecznictwie sądów administracyjnych i doktrynie utrwalone jest stanowisko, wedle którego akty lub czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi: 1) mają charakter władczy, chociaż nie mają charakteru decyzji lub postanowienia, 2) są podejmowane w sprawach indywidualnych, 3) muszą mieć charakter publicznoprawny, 4) dotyczą uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisu prawa.

Władcze działanie to działanie jednostronne, wiążące dla adresata i gwarantowane możliwością stosowania środków przymusu państwowego. Z kolei cecha indywidualności aktów i czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi oznacza, że podobnie jak decyzje administracyjne i postanowienia, kierowane są one do określonych podmiotów. Natomiast kryterium związku z uprawnieniami lub obowiązkami wynikającymi z przepisu prawa sprowadza się do tego, że między działaniem (zaniechaniem określonego działania) organu administracji publicznej a możliwością realizacji uprawnienia (obowiązku) wynikającego z przepisu prawa przez podmiot niepowiązany organizacyjnie z organem wydającym dany akt lub podejmującym daną czynność musi istnieć zależność o ścisłym i bezpośrednim charakterze.

Z przepisów rozdziału 5a ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wynika, że udostępnianie danych przestrzennych ma charakter generalny i nie wymaga wniosku jakiegokolwiek podmiotu. Następuje z mocy prawa w celu realizacji obowiązku nałożonego na właściwe organy władzy publicznej przez wskazane przepisy.

Ponadto udostępnianie przez właściwe organy informacji w zbiorach danych przestrzennych nie ma charakteru indywidualnego, bowiem czynności podejmowane w tym zakresie nie są skierowane do indywidualnie oznaczonego adresata. Na właściwym organie ciąży jedynie obowiązek o ogólnym charakterze, któremu nie odpowiada uprawnienie niepowiązanych z nim organizacyjnie podmiotów do żądania opublikowania określonych informacji, bądź też zmiany sposobu publikacji informacji już udostępnionych. W konsekwencji stwierdzić należy, że sama czynność utworzenia zbiorów danych przestrzennych, czy też czynność zamieszczenia tam określonej informacji publicznej nie dotyczy uprawnień lub obowiązków skarżącej. Nie istnieje też przepis prawa, który uprawniałby skarżącą do żądania zamieszczenia lub usunięcia z tych zbiorów danych przestrzennych. Sam wynikający z przepisów ustawy obowiązek prowadzenia, w tym aktualizowania i udostępniania zbiorów danych przestrzennych, nie rodzi w tym przypadku po stronie skarżącej żadnych uprawnień. Dane przestrzenne mieszczą się w kategorii pojęciowej otwartych danych, a ich wykorzystanie do celów prowadzenia działalności gospodarczej przez skarżącą spełnia kryteria pojęciowe ponownego wykorzystania informacji publicznej. Przepisy ustawy o otwartych danych przyznają każdemu prawo do ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego: 1) udostępnianych w Biuletynie Informacji Publicznej podmiotu zobowiązanego lub w portalu danych, lub w innym systemie teleinformatycznym podmiotu zobowiązanego, 2) przekazanych na wniosek o ponowne wykorzystywanie (art. 5 ustawy o otwartych danych). Nie uległo wątpliwości sądu, że w rozpoznawanej sprawie nie chodziło o beczynność w zakresie rozpoznania indywidualnego wniosku skarżącej o ponowne wykorzystanie informacji publicznej, ale o dostęp generalny, o którym mowa w art. 5 pkt 1 ww. ustawy. W tym zakresie realizacja obowiązków podmiotu zobowiązanego nie przyjmuje postaci żadnych czynności czy aktów o charakterze indywidualnym, które mogłyby być kwalifikowane jako czynność w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, co wyklucza tym samym możliwość skarżenia beczynności organu w zakresie realizacji tych obowiązków.

Dane przestrzenne mieszczą się w kategorii pojęciowej otwartych danych, a ich wykorzystanie do celów prowadzenia działalności gospodarczej spełnia kryteria pojęciowe ponownego wykorzystania informacji publicznej.

Wobec przyjęcia, że udostępnianie danych przestrzennych nie stanowi czynności bądź aktu z zakresu administracji publicznej dotyczących uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, które podlegałyby zaskarżeniu do sądu administracyjnego, stwierdzić należało, że beczynność organów w zakresie wywiązywania się przez nie z obowiązków udostępniania danych przestrzennych pozostaje poza zakresem kontroli sądownoadministracyjnej²⁵.

Z przywołanego orzeczenia wynika m.in. to, że prawo dostępu do informacji w ramach ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego nie ma charakteru absolutnego, a zainteresowany uzyskaniem określonych danych od podmiotu zobowiązanego nie może wymusić na nim wytworzenia danych, jeżeli żaden przepis prawa takiego obowiązku wprost na ten podmiot nie nakłada. Prowadzenie określonego systemu danych przez organ administracji publicznej nie oznacza jeszcze, że mają tam znaleźć się dane o konkretnej treści.

8. Prawo autorskie a ponowne wykorzystywanie informacji.

Jak już wskazano, uprawnienie do ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego nie jest prawem absolutnym. W samej ustawie o otwartych danych zresztą wskazano na liczne ograniczenia, zawarte przede wszystkim w art. 6 tej ustawy. Zgodnie z art. 6 ust 4 pkt 4 ustawy o otwartych danych prawo do ponownego wykorzystywania podlega ograniczeniu w zakresie informacji sektora publicznego, do których prawa autorskie i prawa pokrewne w rozumieniu przepisów ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych, prawa do baz danych w rozumieniu

²⁵ Podobne wyroki wydane zostały także przez inne sądy administracyjne; strona skarżąca złożyła wiele tożsamych skarg na beczynność różnych organów działających na terenie całego kraju; por. np. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 25 października 2022 r., sygn. akt: IV SAB/Po 136/22, Legalis (źródło elektroniczne).

przepisów ustawy o ochronie baz danych oraz prawa do odmian roślin w rozumieniu przepisów ustawy o ochronie prawnej odmian roślin, przysługują podmiotom innym niż podmioty zobowiązane.

Podmiot zobowiązany określa warunki ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego, mających cechy utworu lub przedmiotu praw pokrewnych w rozumieniu przepisów ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych, do których przysługują mu prawa, w szczególności zobowiązując użytkownika do poinformowania o nazwisku, imieniu lub pseudonimie twórcy lub artysty wykonawcy, jeżeli jest znany (art. 14 ust. 2 ustawy o otwartych danych).

Podmiot udostępniający dane prywatne w portalu danych może określić warunki wykorzystywania danych prywatnych mających cechy utworu lub przedmiotu praw pokrewnych w rozumieniu przepisów ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych, do których przysługują mu prawa, w szczególności zobowiązując użytkownika do poinformowania o nazwisku, imieniu lub pseudonimie twórcy lub artysty wykonawcy, jeżeli jest znany (art. 36 ust. 2 pkt 1 ustawy o otwartych danych). Ww. przepisy dotyczą oczywiście tych przypadków, w których utwór korzysta z ochrony prawnej przewidzianej ustawą o prawie autorskim i prawach pokrewnych. Zgodnie jednakże z art. 4 pkt 2 ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych, nie stanowią przedmiotu prawa autorskiego urzędowe dokumenty, materiały, znaki i symbole.

Nie stanowią przedmiotu prawa autorskiego urzędowe dokumenty, materiały, znaki i symbole.

W przypadku odmowy wyrażenia zgody na ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego ze względu na prawa autorskie i prawa pokrewne w rozumieniu przepisów ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych, podmiot zobowiązany wskazuje osobę fizyczną, osobę prawną lub jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej, która posiada prawa, jeżeli jest znana, albo licencjodawcę, od którego podmiot zobowiązany uzyskał dany przedmiot praw (art. 41 ust. 5 ustawy o otwartych danych).

Odmówić ponownego wykorzystywania informacji publicznej ze względu na ochronę praw autorskich innej osoby można jedynie wówczas, gdy: 1) dana informacja publiczna stanowi utwór w rozumieniu przepisów prawa autorskiego i praw pokrewnych i jednocześnie 2) stanowi przedmiot prawa autorskiego.

Kiedy do podmiotu zobowiązanego wpływa wniosek o ponowne wykorzystanie informacji publicznej, np. opinii rzeczoznawcy majątkowego, należy przeanalizować, czy opinia ta stanowi utwór. Utworem jest każdy przejaw działalności twórczej o indywidualnym charakterze, ustalony w jakiegokolwiek postaci, niezależnie od wartości, przeznaczenia i sposobu wyrażenia. Sąd Najwyższy wskazuje, że utworem podlegającym ochronie prawno-autorskiej jest każde dzieło, jeśli – przynajmniej pod względem formy – wykazuje pewne elementy twórcze, choćby minimalne²⁶.

Szczególnie istotne, a jednocześnie najbardziej pojemne znaczeniowo i niedookreślone, jest użyte w prawie autorskim pojęcie „materiały urzędowe”. Materiałem urzędowym będzie to, co pochodzi od urzędu lub innej instytucji państwowej bądź dotyczy sprawy urzędowej, bądź powstało w rezultacie zastosowania procedury urzędowej²⁷.

Materiałami urzędowymi są: 1) opinie i raporty biegłych rewidentów, 2) operaty szacunkowe, 3) opinie i ekspertyzy sporządzone na zlecenie organów administracji publicznej, 4) wyceny sporządzane przez rzeczoznawców majątkowych na potrzeby gospodarowania nieruchomościami jednostek samorządu terytorialnego lub Skarbu Państwa, 5) opinie biegłych sądowych, 6) pytania składające się na „bank pytań” testowych stosowanych przy egzaminach na prawo jazdy. Materiałem urzędowym nie jest natomiast specyfikacja istotnych warunków zamówienia²⁸.

Za materiały urzędowe piśmiennictwo uznaje przede wszystkim materiały, które znajdują się w urzędowym obiegu, które nie dadzą się zakwalifikować jako dokumenty urzędowe, wskazując na dwie grupy przypadków. Do pierwszej kategorii zalicza niespełniające warunku pisemności niepisane źródła informacji,

²⁶ Orzeczenie SN z dnia 31 marca 1953 r., sygn. akt: II C 834/52, Legalis(źródło elektroniczne); za przedmiot prawa autorskiego uznawane były m.in. instrukcje bhp (orzeczenie SN z dnia 23 lipca 1971 r., sygn. akt: II CR 244/71, niepubl.), instrukcje dla obsługi maszyn (orzeczenie SN z dnia 24 kwietnia 1969 r., sygn. akt: I CR 76/69, OSNCP 1970, nr 1, poz. 15), rozkłady kolejowe, książki kucharskie, wzory i formularze (por. orzeczenie SN z dnia 8 listopada 1932 r., Zb. OSN 1933, poz. 7) [w:] B. Pietrzak, Ponowne wykorzystanie informacji publicznej a ochrona praw autorskich, IAP 2016, Nr 1, Legalis (źródło elektroniczne).

²⁷ Zgodnie z wyrokiem SN z dnia 26 września 2001 r., sygn. akt: IV CKN 458/00, Legalis (źródło elektroniczne) [za:] B. Pietrzak, *op.cit.*

²⁸ Wyliczenie [za:] B. Pietrzak, *op.cit.*; tam także bogate orzecznictwo dotyczące kwalifikacji informacji jako materiału urzędowego.

np. urzędowe szkice i mapy, do drugiej natomiast dokumenty pochodzące od podmiotów spoza administracji, np. opinie i ekspertyzy²⁹.

Przewidziane w art. 4 ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych wyłączenia mają charakter całkowity w tym sensie, że wytwory intelektualne usytuowane w którejkolwiek z wyliczonych w tym przepisie kategorii materiałów są pozbawione prawnoautorskiej ochrony zarówno w przypadku eksploatacji tych materiałów w całości, jak i w części oraz niezależnie od kontekstu eksploatacji³⁰.

Zakwalifikowanie żądanej informacji publicznej do jednej z kategorii wymienionych w art. 4 ustawy i prawie autorskim i prawach pokrewnych powoduje, że nie można odmówić ponownego wykorzystywania tej informacji ze względu na ochronę praw z tej ustawy.

W praktyce dość często jeszcze wiele podmiotów zobowiązanych próbuje odmawiać udostępnienia danych z powołaniem się na prawo autorskie, jednakże jest to nieskuteczne prawnie już chociażby z tej przyczyny, że wiele takich informacji ochronie prawnoautorskiej w ogóle nie podlega. Tam jednakże, że gdzie ochrona ta przysługuje, należy zastanawiać się nie nad odmową udostępnienia danych, ale na właściwym określeniu warunków korzystania z takich danych. Takie działanie zgodne jest z zasadą dostępności danych. Nieudostępnienie danych jest wyjątkiem i musi być interpretowane ściśle.

9. Postulaty *de lege ferenda*.

Praktyczne problemy związane ze stosowaniem ustawy o dostępie do informacji publicznej i ustawy o otwartych danych często sprowadzają się do rozstrzygnięcia problemów czy realizacja wniosku będzie nadużyciem takiego prawa bądź czy nie będzie naruszać innych praw, chronionych odrębnymi przepisami. Rozwiązania tych problemów podejmują się sądy administracyjne, co powoduje, że na gruncie zagadnień omawianych w niniejszej publikacji i w ramach w tej części mamy do czynienia z prawem kazuistycznym.

²⁹ B. Pietrzak, *op.cit.*

³⁰ Por. wyrok SA w Lublinie z dnia 31 marca 2005 r., sygn. akt: I ACa 83/05, Legalis (źródło elektroniczne) [za:] *ibidem*.

W ramach postulatów *de lege ferenda* w odniesienie do ustawy o otwartych danych wskazać można na potrzebę:

- 1) Ujednoczenia pojęć względem ustawy o dostępie do informacji publicznej, jako że obie te ustawy – wzajemnie się uzupełniające – tworzą system prawa do informacji pochodzącej od podmiotów publicznych.
- 2) Zdefiniowania pojęć w sposób zbliżony do powszechnego ich rozumienia. W doktrynie ciągle aktualna pozostaje propozycja funkcjonalnego zdefiniowania ponownego wykorzystania, przez które należy rozumieć używanie przez każdego informacji sektora publicznego będącej w posiadaniu podmiotów zobowiązanych, dla wytworzenia produktów, dóbr lub usług o wartości dodanej, w innym celu niż wykonywanie zadań publicznych, przy czym cel ten może być komercyjny lub niekomercyjny³¹.
- 3) Sformułowania przejrzystych kryteriów kwalifikowania danej informacji i zbioru danych jako informacji publicznej i informacji sektora publicznego danego rodzaju.
- 4) Ujednoczenia prawnego i opracowania instytucji funkcjonujących w obu ustawach, choć nie zawsze wyodrębnionych w przepisach, np. nadużycia prawa do informacji czy procesu anonimizacji.

W procesie zmian ważne będzie także oczekiwanie na zmianę podejścia podmiotów publicznych (podmiotów zobowiązanych) do udostępniania informacji i przyjęcie, że dane publiczne – uzyskane najczęściej poprzez wydatkowanie środków publicznych – mogą służyć rozwijaniu różnych koncepcji podmiotów prywatnych, zwłaszcza mających wymiar typowo komercyjny.

Bibliografia:

1. M. Błachucki, G. Sibiga (red.), 20 lat ustawy o dostępie do informacji publicznej. Podsumowanie i perspektywy ustawowej regulacji prawa do informacji publicznej, Warszawa 2022.
2. Ł. Nosarzewski, Prawne ograniczenia ponownego wykorzystywania informacji publicznej, Warszawa 2022.

³¹ Propozycja A. Piskorz-Ryń [za:] Ł. Nosarzewski, *op.cit.*, s. 127.

3. B. Pietrzak, Ponowne wykorzystanie informacji publicznej a ochrona praw autorskich, IAP 2016, Nr 1, Legalis (źródło elektroniczne).
4. G. Sibiga, D. Sybilski (red.), Ustawa o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego. Komentarz, Warszawa 2022, Legalis (źródło elektroniczne).



O AUTORACH



Adwokat Aneta Fornalik, MPA

Specjalizuje się w prawie i procedurze administracyjnej, w szczególności w zagadnieniach z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego, prawa budowlanego, ochrony środowiska oraz prawa samorządowego. Doradza organom administracji, organom ochrony przyrody oraz przedsiębiorcom i podmiotom indywidualnym na każdym etapie procedury inwestycyjnej, także w obszarach prawa cywilnego i prawa karnego. Reprezentuje klientów przed organami administracji i sądami administracyjnym. Autorka publikacji w obszarze prawa administracyjnego, w tym także z zakresu dostępu do informacji publicznej.



Radca prawny Aleksandra Urbanowska-Bohun, MPA

Specjalizuje się w obsłudze jednostek sektora finansów publicznych i spółek komunalnych w całym spektrum ich działalności oraz w doradztwie na rzecz klientów korporacyjnych, przedsiębiorców i osób fizycznych w zakresie procedur inwestycyjnych, w szczególności planowania i zagospodarowania przestrzennego, obrotu nieruchomościami, ochrony środowiska oraz gospodarki odpadami. Reprezentuje klientów przed organami administracji i sądami administracyjnym. Autorka publikacji w obszarze prawa administracyjnego, w tym także z zakresu dostępu do informacji publicznej.



Radca prawny Jacek Krystek

Specjalizuje się w prawie i procedurze administracyjnej, w szczególności w zakresie ustawy o gospodarce nieruchomościami, ustawy o odpadach, postępowań kontrolnych i egzekucyjnych prowadzonych przez organy administracji publicznej oraz informacji publicznej. Zajmuje się również szeroko pojętymi problemami związanymi z nieruchomościami, ich obrotem i zainwestowaniem, a także kwestiami dotyczącymi finansowaniem przedsięwzięć ze środków publicznych. Autor publikacji z zakresu procedury administracyjnej.



Radca prawny Agata Wencel-Socha

Specjalizuje się w obsłudze prawnej z zakresu prawa administracyjnego, prawa cywilnego oraz prawa z zakresu gospodarowania nieruchomościami. Reprezentuje klientów indywidualnych oraz jednostki samorządu terytorialnego na każdym etapie postępowań administracyjnych i sądowych. Zajmuje się również bieżącym świadczeniem pomocy prawnej na rzecz tych podmiotów. Autorka publikacji z zakresu procedury administracyjnej i prawa samorządowego.



Radca prawny Angelika Borowiak

Specjalizuje się w sprawach związanych z postępowaniem administracyjnym oraz cywilnym. Zajmuje się bieżącą obsługą prawną podmiotów publicznych, w szczególności jednostek samorządu terytorialnego, jak również osób fizycznych, w szczególności w zakresie procedury planistycznej, prawa ochrony środowiska, gospodarki odpadami, dostępu do informacji publicznej, jak również prawa oświatowego i prawa pracy. Autorka publikacji z zakresu procedury administracyjnej, w tym również z zakresu dostępu do informacji publicznej.

O DOSTĘPIE DO INFORMACJI PUBLICZNEJ PISALIŚMY TAKŻE:

W dodatku Samorząd i Administracja do Dziennika Gazety Prawnej:

Między młotem a kowadłem, czyli kiedy informację publiczną zanonimizować, a kiedy nie, 23 marca 2022 r., Aneta Fornalik, Angelika Borowiak

W Serwisie Informacji Prawnej Legalis:

2022

- 1) Informacja publiczna co do zasady jest nieodpłatna, 6 grudnia 2022 r., Aneta Fornalik
- 2) Przetworzenie informacji publicznej wymaga szczególnego wysiłku intelektualnego, 29 listopada 2022 r., Aneta Fornalik
- 3) Przekształcenie a przetworzenie informacji, 24 listopada 2022 r., Aneta Fornalik
- 4) Dokument wewnętrzny zasadniczo nie jest informacją publiczną, listopad 2022 r., Aneta Fornalik
- 5) Informacje publiczne a działalność adwokata, 6 października 2022 r., Aneta Fornalik
- 6) Dostęp do operatu szacunkowego jako udzielenie informacji publicznej, 14 września 2022 r., Aneta Fornalik
- 7) Spółka z udziałem Skarbu Państwa jako podmiot zobowiązany do udzielenia informacji publicznej, 13 września 2022 r., Aneta Fornalik
- 8) Utrudnienia w pracy organu to przetworzenie informacji publicznej, 1 lipca 2022 r., Aneta Fornalik

- 9) Dane kandydatów do zatrudnienia na wolne stanowiska to informacja publiczna, 30 czerwca 2022 r., Aneta Fornalik
- 10) Zamiar publikacji w BIP nie zwalnia z obowiązku rozpoznania wniosku o dostęp do informacji publicznej, 20 maja 2022 r., Aneta Fornalik
- 11) Związek zawodowy może żądać od pracodawcy informacji publicznej, 21 marca 2022 r., Aneta Fornalik
- 12) Anonimizacja orzeczeń sądowych w procesie udostępniania informacji publicznej, 18 marca 2022 r., Aneta Fornalik
- 13) Notatka policyjna z interwencji jest informacją publiczną, 15 marca 2022 r., Aneta Fornalik
- 14) Przetworzenie informacji publicznej, 11 marca 2022 r., Aneta Fornalik
- 15) Dokumenty z ustawy wdrożeniowej nie są udostępniane jako informacje publicznej, marzec 2022 r., Jacek Krystek
- 16) Dane objęte klauzulą tajemnicy ustawowo chronionej a informacja publiczna, 17 lutego 2022 r., Aneta Fornalik
- 17) Wyłączenie stosowania ustawy o dostępie do informacji publicznej na podstawie KPK, 14 lutego 2022 r., Aneta Fornalik
- 18) Warunki uzyskania informacji publicznej przetworzonej, 8 lutego 2022 r., Aneta Fornalik
- 19) Orzeczenie o ukaraniu za naruszenie dyscypliny finansów publicznych bez anonimizacji, 1 lutego 2022 r., Aneta Fornalik

2021

- 20) Informacja o doświadczeniu życiowym funkcjonariusza publicznego jest informacją publiczną, 16 grudnia 2021 r., Aneta Fornalik
- 21) Udzielenie niepełnej informacji publicznej to także bezczynność, 13 grudnia 2021 r., Aneta Fornalik
- 22) Nadużycie prawa do informacji publicznej, 10 grudnia 2021 r., Aneta Fornalik
- 23) Wniosek o udostępnienie pełnej dokumentacji konkursowej, 8 grudnia 2021 r., Aneta Fornalik
- 24) Jak ma postąpić organ wobec kolejnego tożsamego wniosku o dostęp do informacji publicznej, 25 listopada 2021 r., Aneta Fornalik

- 25) Lista obecności to informacja publiczna, 15 listopada 2021 r., Aneta Fornalik
- 26) Dokumenty o przebiegu kariery zawodowej mogą stanowić informację publiczną, 10 listopada 2021 r., Aneta Fornalik
- 27) Wykonywanie zadań publicznych jest podstawą uznania, że dany podmiot jest zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej, 15 października 2021 r., Aneta Fornalik
- 28) Przy rozpoznawaniu wniosku o dostęp do informacji publicznej nie można badać w jaki sposób dane zostaną wykorzystane, 13 października 2021 r., Aneta Fornalik
- 29) Informacja publiczna – wyjaśnienie pojęć, 12 października 2021 r., Aneta Fornalik
- 30) Informacja publiczna a prawo do prywatności w umowie o pracę, 5 października 2021 r., Aneta Fornalik
- 31) Ogólne wskazanie na ochronę praworządności nie uzasadnia żądania informacji publicznej przetworzonej, 2 września 2021 r., Aneta Fornalik
- 32) Rażąca beczynność w udzieleniu informacji publicznej, 1 września 2021 r., Aneta Fornalik
- 33) Informacja o chorobie pracownika to nie informacja publiczna, 17 sierpnia 2021 r., Aneta Fornalik
- 34) Bezczyńność w udzieleniu informacji publicznej, 23 lipca 2021 r., Aneta Fornalik
- 35) Oceny okresowe i ankiety pracownicze nie są informacją publiczną, 8 czerwca 2021 r., Aneta Fornalik
- 36) Gmina żydowska także musi udzielać informacji publicznej, 28 maja 2021 r., Aneta Fornalik
- 37) Policzenie mienia to nie przetworzenie informacji publicznej, 24 maja 2021 r., Aneta Fornalik
- 38) Informacja publiczna nie zawsze jest bezpłatna, 21 kwietnia 2021 r., Aneta Fornalik
- 39) Zakres danych we wniosku o dostęp do informacji publicznej, 23 marca 2021 r., Aneta Fornalik
- 40) Anonimizacja danych czy odmowa udostępnienia informacji publicznej, 16 marca 2021 r., Aneta Fornalik

- 41) Dokument wewnętrzny to też informacja publiczna, 11 marca 2021 r.,
Aneta Fornalik
- 42) Informacją publiczną jest informacja o wydatkach podmiotu publicznego na
wynagrodzenia pracowników, 10 marca 2021 r., Aneta Fornalik
- 43) Sposób rozstrzygnięcia w sprawach o dostęp do informacji publicznej,
8 lutego 2021 r., Aneta Fornalik
- 44) Sprawozdanie NRA o działalności adwokatury jest informacją publiczną,
4 lutego 2021 r., Aneta Fornalik

2020

- 45) Rażąco naruszenie prawa przy rozpoznawaniu wniosku o dostęp do informacji
publicznej, 17 listopada 2020 r., Aneta Fornalik
- 46) Dostęp do informacji publicznej do celów prywatnych, 22 lipca 2020 r.,
Aleksandra Urbanowska-Bohun
- 47) Udostępnianie informacji publicznej pod rządami specustawy COVID-19,
22 kwietnia 2020 r., Aleksandra Urbanowska-Bohun, Aneta Fornalik

2019

- 48) Informacja publiczna przetworzona, 9 grudnia 2019 r., Aneta Fornalik
- 49) Anonimizacja a dostęp do informacji publicznej w orzecznictwie sądów
administracyjnych – cz. II, 2 lipca 2019 r., Aneta Fornalik
- 50) Anonimizacja a dostęp do informacji publicznej w orzecznictwie sądów
administracyjnych – cz. I, 1 lipca 2019 r., Aneta Fornalik

PL:

Procedura realizacji prawa do informacji publicznej i możliwość wykorzystywania danych sektora publicznego to aktualnie ważny aspekt działalności każdego podmiotu publicznego, zobowiązanego do stosowania przepisów określających reguły dostępu do tych danych. Z punktu widzenia wnioskodawców to składowa ich prawa do informacji o działalności publicznej poszczególnych podmiotów publicznych, ale także składowa prawa do ponownego wykorzystywania danych publicznych, głównie w działalności naukowej i gospodarczej. To także podstawa budowania społeczeństwa informacyjnego.

Autorami opracowania są prawnicy praktycy, specjalizujący się w kompleksowej obsłudze prawnej podmiotów publicznych, w szczególności: jednostek samorządu terytorialnego, parków narodowych, uczelni publicznych i szpitali publicznych.

Od wielu lat to ważny obszar doradztwa prawnego
Sowisło Topolewski Kancelaria Adwokatów i Radców Prawnych S.K.A.

ENG:

The procedure of the right to public information and the possibility of using public sector data is currently an important aspect of the activity of each public entity obliged to apply the provisions specifying the rules of access to such data. From the point of view of the applicants, this is a component of their right to information on the public activity of individual public entities, but also a component of the right to re-use public data, mostly in scientific and economic activity. It is also the basis for building the information society.

The authors of the study are practicing lawyers specializing in comprehensive legal services for public entities, in particular: local government units, national parks, public universities and public hospitals. For many years, this has been an important area of legal services provided by

Sowisło Topolewski Advocates limited joint-stock partnership.



www.sowislo.com.pl

ISBN 978-83-967421-0-0



9 788396 742100