

## **Prawo dostępu do informacji publicznej a prawo petycji**

### **1. Istota konstytucyjnego prawa dostępu do informacji publicznej i prawa petycji**

W Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. zastosowano klasyczną klasyfikację wolności i praw jednostki ukształtowaną w treści szeregu regulacji międzynarodowych, w szczególności zaś ONZ-towskich Paktów: Praw Osobistych i Politycznych oraz Ekonomicznych, Socjalnych i Kulturalnych<sup>1</sup>. Przyjęty podział na wolności i prawa osobiste, polityczne, ekonomiczne, socjalne kulturalne należy więc uznać za pewnego rodzaju standard<sup>2</sup>.

Prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne (prawo dostępu do informacji publicznej – art. 61) oraz prawo petycji (art. 63)<sup>3</sup>, zostały ujęte w tej części rozdz. II Konstytucji RP, która poświęcona została wolnościom i prawom politycznym<sup>4</sup>. W klasycznym ujęciu odwołanie się przez ustrojodawcę do pojęcia „prawo” w odróżnieniu od „wolności”<sup>5</sup> oznacza,

---

<sup>1</sup> Rozdział II Konstytucji został przygotowany „już w 1990 r. w Poznańskim Centrum Praw człowieka. Na zlecenie podkomisji praw i obowiązków obywateli, kierowanej przez posła J. Gwiżdża [...]. Chcę dodać, że w oparciu o tę koncepcję przygotowany został również rozdział o prawach i wolnościach obywatelskich w projekcie konstytucji przygotowanym przez Komisję Konstytucyjną Sejmu X kadencji, kierowaną przez posła B. Geremka [...]. Koncepcja ta zakłada, że rozdział rozpoczyna się od zasad ogólnych. Następnie umieszczone są podrozdziały obejmujące prawa osobiste, polityczne i socjalno-ekonomiczne. Część końcowa rozdziału to właśnie środki ochrony praw i wolności. Należy dodać, że bardzo podobną koncepcję konstrukcji rozdziału o prawach i wolnościach zawierają konstytucje Czech i Hiszpanii. Proponuję więc utrzymanie tej koncepcji generalnej rozdziału o prawach i wolnościach” – wypowiedź Eksperta Komisji L. Wiśniewskiego, Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego, nr XVIII, Warszawa 1995, s. 22.

<sup>2</sup> Nawiązuje on też do koncepcji wolności i praw I, II i III generacji, zob. szerzej: M. Nowak, *Trzy generacje praw człowieka. Ich znaczenie w świetle przesłanek ideowych i historycznych oraz w świetle ich genezy*, [w:] B. Banaszak (red.), *Prawa człowieka, geneza, koncepcje, ochrona*, Wrocław 1993, s. 114 i n.

<sup>3</sup> Zob. wyrok TK z dnia 23 kwietnia 2008 r., SK 16/07.

<sup>4</sup> O rozumieniu prawa petycji na gruncie Konstytucji RP zob. P. Kuczma, *Prawo petycji*, [w:] M. Jabłoński (red.), *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, Wrocław 2014, s. 503 i n. oraz wskazana tam literatura. Na ten temat zob. też: A. Rytel-Warzocho, *Prawo petycji w Polsce na tle rozwiązań europejskich – stan obecny i perspektywy*, Warszawa 2012, s. 9 i n.

<sup>5</sup> Celem konstytucyjnego potwierdzenia wolności jest „ograniczenie kompetencji władzy państwowej i możliwości jej wkraczania w życie poszczególnych jednostek”, przy jednoczesnym uznaniu, iż „państwo i jego organy mają obowiązek nieingerencji (*non facere, pati*), ewentualnie nakaz stworzenia instytucjonalnego zabezpieczenia swobody działań obywateli w jakimś zakresie, przed naruszeniem jej ze

że w przypadku tego pierwszego mamy do czynienia z zespołem „uprawnień służących podmiotowi prawa, dzięki któremu podmiot prawa ma możliwość swobodnego podejmowania decyzji i domagania się od innych respektowania swojego prawa. Natomiast roszczenie jest sposobem dochodzenia (realizacji) prawa podmiotowego”<sup>6</sup>.

W odniesieniu do prawa dostępu do informacji publicznej – na poziomie regulacji konstytucyjnej – przyjąć można, że mamy do czynienia z istnieniem roszczenia, którego „wykorzystanie” ma prowadzić do uzyskania świadczenia, przyjmującego postać otrzymania informacji nie przez każdą jednostkę, ale przez obywatela (ust. 1)<sup>7</sup>, przy czym korzyść ta jest następstwem wywiązania się przez podmiot zobowiązany (w tym przypadku organy władzy, osoby pełniące funkcje publiczne i inne zobowiązane podmioty – ust. 1), w granicach wyznaczonych przez przepisy ustaw (ust. 3 i 4), z obowiązku informacyjnego indywidualizowanego każdorazowo przez treść przedstawionego żądania (ust. 2). Na zobowiązanym spoczywa zarówno obowiązek merytorycznego rozpatrzenia takiego żądania, jak też stworzenia takich rozwiązań systemowych, które w najpełniejszym stopniu będą służyły udostępnianiu informacji. Podmiot realizujący prawo decyduje natomiast o: zainicjowaniu procedury udostępnienia informacji (ta ma zostać sprecyzowana w ustawie – art. 61 ust. 4), o skonkretyzowaniu przedmiotu (zakresu) informacji, którą chce uzyskać od zobowiązanego, a także o sposobie pozyskania przedmiotowej informacji<sup>8</sup>.

Mając na względzie powyższe, można przyjąć, że celem konstytucyjnego sprecyzowania treści prawa dostępu do informacji publicznej jest zapewnienie obywatelowi możliwości czynnego udziału w różnego rodzaju procesach nie tyle podejmowania oraz wpływania na treść ostatecznych decyzji państwowych (publicznych), ile weryfikacji celowości, prawidłowości, rzetelności i sprawności działania (zaniechania) władzy publicznej, reprezentujących ją funkcjonariuszy publicznych oraz szeregu innych podmiotów uczestniczących w wykonywaniu zadań publicznych i gospodarowaniu majątkiem, a także finansami publicznymi.

---

strony innych podmiotów życia publicznego”, W. Zakrzewski, *Podstawowe wolności, prawa i obowiązki człowieka*, [w:] W. Skrzydło (red.), *Polskie prawo konstytucyjne* Lublin 1997, s. 175.

<sup>6</sup> Postanowienie TK z 27 listopada 2006 r., K 44/05. Na temat praw podmiotowych i publicznych praw podmiotowych zob. W. Jakimowicz, *Publiczne prawa podmiotowe*, Zakamycze 2002.

<sup>7</sup> K. Wojtyczek, *Konstytucyjny status jednostki w państwie polskim*, [w:] P. Sarnecki (red.), *Prawo konstytucyjne RP*, Warszawa 2008, s. 93.

<sup>8</sup> Trybunał Konstytucyjny wskazywał jednocześnie, że „Nie jest jednak tak, iżby ustrojodawca, który tak całościowo uregulował bezpośrednio w samej Konstytucji zakres i granice tego prawa, wyłączył dopuszczalność i potrzebę uzupełniających regulacji ustawowych w tej materii. Mimo bowiem stosunkowo wyczerpującego unormowania bezpośrednio w Konstytucji prawa obywateli do dostępu do informacji zarówno jeśli chodzi o zakres podmiotów obowiązanych zapewnić ten dostęp, jak i treść owych informacji, nie można wykluczyć, iż i w tym zakresie zachodzi konieczność doprecyzowania – «dookreślenia» zarówno cech i zakresu podmiotów obowiązanych do udzielenia informacji, jak i samej treści tej informacji i sposobu jej pozyskiwania” – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 20 marca 2006 r., K 17/05.

W przypadku natomiast prawa petycji zdefiniowanie roszczenia wydaje się nieco bardziej skomplikowane. Z treści art. 63 Konstytucji RP wynika, że z prawa takiego może skorzystać każdy, a więc nie tylko obywatel, ale również inna osoba (nie można wykluczyć też, że uprawnionym jest osoba prawna i inne podmioty prawa), która działając w interesie publicznym, własnym lub innej osoby za jej zgodą może skierować konkretne wystąpienie do organów władzy publicznej, organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej (podmiot uprawniony i podmiot zobowiązany). O ile w przypadku konstytucyjnej regulacji prawa dostępu do informacji publicznej wprost wskazuje się, że celem jego realizacji jest uzyskanie informacji o działalności<sup>9</sup>, o tyle w przypadku prawa petycji brak jest zdefiniowania, do czego ma prowadzić takie wystąpienie<sup>10</sup>. Mając ten fakt na względzie, możliwość bezpośredniego stosowania art. 63 Konstytucji RP musi napotkać na daleko idące przeszkody. Taką przeszkodą jest nie tylko brak odpowiednio sprecyzowanego pojęcia „wystąpienia”, ale w dalszej kolejności trybu (procedury) jego podjęcia przez zobowiązanego oraz istoty ewentualnego rozpatrzenia. W szczególności widoczny staje się też brak ustawowo zdefiniowanych ograniczeń zarówno w zakresie realizacji tego konstytucyjnego prawa, jak i relacji prawa petycji względem innych gwarantowanych prawnie środków prawnych (w tym związanych z nimi procedur), z których może korzystać zainteresowany podmiot. Elementy te powinny oczywiście zostać każdorazowo sprecyzowane w drodze ustawowej. Mając na względzie, że przez blisko dwie dekady od czasu uchwalenia Konstytucji RP regulacji poddane były przepisom Kodeksu postępowania administracyjnego (dalej: k.p.a.)<sup>11</sup> w zasadzie utożsamiającego petycje z skargą i wnioskiem<sup>12</sup>, trudno było uznać takie rozwiązanie za właściwe i potwierdzające odrębność podmiotowego prawa petycji<sup>13</sup>.

<sup>9</sup> Co i tak nie wpływało w istotny sposób na skuteczność bezpośredniego powoływania się na art. 61 Konstytucji RP, zob. szerzej: M. Jabłoński, *Udostępnienie przetworzonej informacji publicznej*, Wrocław 2015, s. 48 i n.

<sup>10</sup> Zob. na temat możliwości bezpośredniego stosowania art. 63 Konstytucji RP, E. Wójcicka, *Prawo petycji w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2015, s. 278 i n.

<sup>11</sup> Ustawa z 14 czerwca 1960 r. K.p.a. t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.

<sup>12</sup> Zmiana treści art. 221 Kodeksu postępowania administracyjnego weszła w życie z dniem 1 stycznia 1999 r. w następstwie uchwalenia ustawy z 29 grudnia 1998 r., o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa, Dz. U. z 1998 r. Nr 162, poz. 1126.

<sup>13</sup> Na temat potrzeby wprowadzenia odrębnej regulacji zob. M. Florczak-Wątor, *O potrzebie ustawowego uregulowania trybu rozpoznawania petycji*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu”, 2013, nr 2, s. 3 i n. Analiza regulacji konstytucyjnej zob. A. Rytel-Warzocho, *op. cit.*, s. 16 i n.

## 2. Ustawowa konkretyzacja prawa dostępu do informacji publicznej

Pomijając szerszą analizę postanowień konstytucyjnych<sup>14</sup>, warto skoncentrować się nad podjęciem próby ustalenia relacji, do jakiej dochodzi na płaszczyźnie realizacji prawa dostępu do informacji publicznej i prawa petycji w związku z ich ustawową konkretyzacją. Mając na względzie wcześniejsze skonkretyzowanie zasad i trybu realizacji prawa dostępu do informacji publicznej, uzasadnione jest w pierwszym rzędzie zaprezentowanie istoty i charakteru rozwiązań (a także efektów ich stosowania, które ukształtowane zostały w ponaddziesięcioletniej praktyce) uchwalonej 6 września 2001 r.<sup>15</sup> ustawy o dostępie do informacji publicznej (dalej u.d.i.p.).

Cechą szczególną tej regulacji jest to, że ustawodawca maksymalnie starał się odformalizować procedurę udostępniania informacji publicznej i jednocześnie nadać jej charakter autonomiczny, w istotny sposób ograniczając konieczność odwoływania się do przepisów k.p.a. W efekcie tego zabiegu, o ile nie zachodzi konieczność wydania decyzji, przepisy procedury administracyjnej w ogóle nie będą stosowane<sup>16</sup>. Nie udało się jednak jasno i czytelnie określić relacji między u.d.i.p. a innymi regulacjami ustawowymi konkretyzującymi odrębnie zasady i tryb udostępniania informacji publicznej. Z jednej bowiem strony, utrwaliło się rozwiązanie, zgodnie z którym istnienie takich procedur ustawowych oznacza niemożność oparcia udostępnienia informacji publicznych na podstawie u.d.i.p.<sup>17</sup>, z drugiej zaś – jak podkreśla to Trybunał Konstytucyjny – rozwiązanie takie „oznacza odwrócenie na poziomie regulacji ustaw zwykłych hierarchii wynikającej z regulacji konstytucyjnej”, której skutkiem jest subsydiaryzacja ustawy o dostępie do informacji publicznej, a więc pozbawienie jej „zdolności twórczego porządkowania ustawodawstwa i dostosowywania go do wymagań konstytucji”<sup>18</sup>. Skutkiem przyjęcia takiej regulacji jest więc przyznanie u.d.i.p. roli wyłącznie pomocniczej

<sup>14</sup> W zakresie prawa dostępu do informacji publicznej zob. szerzej: M. Jabłoński, *Udostępnianie informacji publicznej w formie wglądu do dokumentu*, Wrocław 2013, s. 15–54; w zakresie prawa petycji zob. E. Wójcicka, *Prawo...*, *op. cit.*, s. 129 i n.

<sup>15</sup> Dz. U. z 2001 r., t.j. Dz. U. z 2014 r., poz. 782 ze zm. Ustawa weszła w życie 1 stycznia 2002 r., przy czym jako ostatnie z dniem 1 stycznia 2005 r. weszły w życie przepisy dotyczące regulacji zawartej w art. 6 ust. 1 pkt 5, tj. dotyczące majątku publicznego.

<sup>16</sup> Sytuacja ta nie zmieniła się po nowelizacji ustawy z dnia 16 września 2011 r., Dz. U. Nr 204, poz. 1195. Nowe zasady, według których w zakresie nieuregulowanym stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, dotyczą tylko procedury rozpatrywania wniosku o ponowne wykorzystywanie informacji. Nowelizacja weszła w życie po upływie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia, czyli 29 grudnia 2011 r., z wyjątkiem przepisów dotyczących centralnego repozytorium informacji publicznej. Te ostatnie weszły w życie 29 września 2012 r.

<sup>17</sup> Zob. w szczególności uchwałę NSA z dnia 9 grudnia 2013 r., I OPS 8/13.

<sup>18</sup> Wyrok TK z dnia 15 października 2009 r., K 26/08 z odwołaniem się do opracowania: A. Goszczyński, A. Rzepliński, *Dostęp bez dostępu. Nowa ustawa nie umożliwiła obywatelom uzyskiwania urzędowych informacji*, „Rzeczpospolita” z 9 sierpnia 2001 r.

i, co za tym idzie, modyfikacja modelowego systemu, który w obecnej postaci zostaje odwrócony, tzn. „w ramach mechanizmu, jaki łącznie tworzą Konstytucja i ustawy zwykłe, określające stosunek zasady i jej ograniczeń, inaczej ujmując się relację zasada – wyjątek w samej Konstytucji (art. 61), a inaczej na poziomie ustawodawstwa zwykłego”<sup>19</sup>.

Ustawodawca w treści art. 1 ust. 1 u.d.i.p. wskazał, że pod pojęciem informacji publicznej rozumie się każdą informację dotyczącą „sprawy publicznej”<sup>20</sup>. Ustawa w żadnym innym postanowieniu nie wskazuje na rozumienie owej „sprawy publicznej”<sup>21</sup>, odwołując się w art. 6 ust. 1 u.d.i.p. jedynie do tzw. kierunkowego katalogu informacji publicznych<sup>22</sup>. Nie ma on charakteru zamkniętego i w żadnym razie nie może być uznany za wyczerpujący, podobnie jak określenie podmiotu zobowiązanego do udostępniania informacji publicznej (art. 4 ust. 1 u.d.i.p.). Użyty we wskazanych przepisach zwrot „w szczególności” wskazuje, że wymienione źródła informacji, jak również podmioty zobowiązane, mają jedynie przykładowy charakter i w żadnym razie nie mogą być traktowane jako jedynie istniejące<sup>23</sup>.

Zwrócić jednak należy uwagę na fakt, że zobowiązanym są nie tylko organy władzy publicznej, ale również:

- organy samorządów gospodarczych i zawodowych;
- podmioty reprezentujące zgodnie z odrębnymi przepisami Skarb Państwa;

<sup>19</sup> Ta kwestia – niewątpliwie wkraczająca w problematykę konstytucyjną i dotykająca problemu, któremu przeciwdziałanie skłoniło Rzecznika do wystąpienia z wnioskiem, nie była jednak objęta zaskarżeniem i dlatego Trybunał nie zajął się nią szczegółowo, zob. wyrok TK z dnia 15 października 2009 r., K 26/08.

<sup>20</sup> Szerzej na temat informacji publicznej zob. M. Bernaczyk, *Prawo do informacji publicznej w Polsce i na świecie*, Warszawa 2014, s. 305 i n.

<sup>21</sup> Mimo upływu lat w dalszym ciągu aktualny pozostaje pogląd M. Jaśkowskiej, według której zdefiniowanie tego, czym jest informacja publiczna, jak i określenie procesu jej udostępniania, jest bardzo lakoniczne, zob. M. Jaśkowska, *Dostęp do informacji publicznych w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Toruń 2002, s. 22–23.

<sup>22</sup> „Wylczenie informacji publicznych podlegających udostępnieniu ma jedynie przykładowy charakter, nie stanowi zatem podstawy do zawężającej interpretacji tego pojęcia, a w konsekwencji zawężania znaczenia pojęcia «zadania publicznego» w prawodawstwie” – wyrok WSA w Warszawie z dnia 26 czerwca 2007 r., IV SA/Wa 715/07; jak również wyrok NSA z dnia 12 grudnia 2006 r., I OSK 123/06, w którym wskazuje się, iż „Informacją publiczną w świetle przepisów art. 1 i 6 ustawy jest każda informacja o sprawach publicznych, a w szczególności o sprawach wymienionych w art. 6 ustawy” i co za tym idzie: „Podkreślić należy, że art. 1 powołanej ustawy wprowadza ogólną zasadę uznającą każdą informację o sprawach publicznych za podlegającą udostępnieniu w trybie przewidzianym ustawą. Natomiast art. 6 ustawy jedynie egzemplifikuje kategorie informacji publicznej podlegającej udostępnieniu, nie tworząc zamkniętego katalogu, a tym samym definicji tego pojęcia”.

<sup>23</sup> Szerzej na ten temat: M. Jabłoński, K. Wygoda, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Wrocław 2002, s. 17 i n.; M. Bernaczyk, M. Jabłoński, K. Wygoda, *Biuletyn Informacji Publicznej. Informatyzacja administracji*, Wrocław 2005, s. 47–77. Brak bardziej czytelnego zdefiniowania pojęcia „sprawa publiczna” doprowadził (i w dalszym ciągu ma miejsce) do powstania wielu sporów interpretacyjnych na płaszczyźnie identyfikacji przedmiotu informacji publicznej.

- podmioty reprezentujące państwowe osoby prawne albo osoby prawne samorządu terytorialnego oraz podmioty reprezentujące inne państwowe jednostki organizacyjne albo jednostki organizacyjne samorządu terytorialnego;
- podmioty reprezentujące inne osoby lub jednostki organizacyjne, które wykonują zadania publiczne lub dysponują majątkiem publicznym, oraz osoby prawne, w których Skarb Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub samorządu gospodarczego albo zawodowego mają pozycję dominującą w rozumieniu przepisów o ochronie konkurencji i konsumentów;
- organizacje związkowe i pracodawców, reprezentatywne w rozumieniu ustawy o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego, oraz partie polityczne<sup>24</sup> (art. 4 ust. 1 i 2 u.d.i.p.).

Widać więc wyraźnie, że ustawodawca inaczej niż ustrojodawca określił sposób definiowania zobowiązanego do udostępniania informacji publicznych. Rozszerzył podmiotowy krąg zobowiązanych, odwołując się w zasadzie do koncepcji otwartego sposobu identyfikacji, uznając, że faktyczne uczestniczenie określonej osoby oraz jednostki organizacyjnej (nawet takiej, która nie jest podmiotem prawa publicznego) w procesie realizacji (bądź współuczestnictwa) władztwa publicznoprawnego, jeżeli wiąże się ono wyłącznie z realizacją zadania publicznego (bądź tylko korzystania z majątku publicznego), może stać się przesłanką powstania po stronie takiego podmiotu obowiązku udostępniania informacji publicznej<sup>25</sup>. W zasadzie charakter rozwiązań przyjętych w art. 4 ust. 1 i 2 u.d.i.p. sprzyja interpretacji, zgodnie z którą istotne znaczenie ma również określenie celu działalności określonego zobowiązanego. Uwaga ta dotyczy faktu dodatkowego wyodrębnienia nie tylko reprezentatywnych związków zawodowych i pracodawców oraz partii politycznych, ale i innych podmiotów, które nie są wymienione wprost, lecz będą mogły być zaklasyfikowane na podstawie kryterium wskazanego w art. 4 ust. 1 pkt 5 u.d.i.p., właśnie w związku z tym, że ich działalność mieścić się będzie w zakresie realizacji celu publicznego<sup>26</sup>.

<sup>24</sup> Art. 4 ust. 2 u.d.i.p. zmieniony przez art. 63 ustawy z 25 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego (wchodzi w życie 11 września 2015 r.), DZ. U. poz. 1240.

<sup>25</sup> Zgodzić należy się z poglądem, zgodnie z którym u.d.i.p. w „nowy” sposób definiuje zobowiązanego, zob. A. Błaszczyńska, *Zakres podmiotowy prawa do informacji publicznej*, „Przegląd Prawa Publicznego”, 2010, nr 6, s. 50–51.

<sup>26</sup> Podobne rozwiązania przyjęły organy sądowe w zakresie uznania Polskiego Związku Działkowców za podmiot dysponujący majątkiem publicznym, ze względu na fakt ustawowego uznania ogródków działkowych za urządzenia użyteczności publicznej. Ten fakt wystarczył już do stwierdzenia, że Związek należy do kręgu podmiotów objętych przepisem art. 4 ust. 1 pkt 5 u.d.i.p., a tym samym jest obowiązany do udostępnienia na żądanie zainteresowanego informacji publicznej znajdującej się w ich posiadaniu – wyrok NSA z dnia 26 listopada 2002 r. SAB/Kr 69/02; por. też uzasadnienie dotyczące uznania za zobowiązanego stowarzyszenia – wyrok NSA z dnia 12 września 2003 r., II SAB 91/03; wyrok WSA z dnia 4 sierpnia 2005 r., II SAB/Wa 80/05, w którym za przesłankę uznania za zobowiązanego uznane zostało

Inaczej niż w regulacji konstytucyjnej w u.d.i.p. zdefiniowano uprawnionego do uzyskania informacji publicznej. Ustawodawca do jego zdefiniowania posłużył się bowiem zwrotem „każdy”. W tym zakresie dokonał więc rozszerzenia podmiotu uprawnionego, obejmując nim nie tylko osoby będące obywatelami polskimi, ale również cudzoziemców, osoby prawne i inne podmioty nieposiadające osobowości prawnej<sup>27</sup>. W tym też zakresie mamy do czynienia z rozszerzeniem konstytucyjnie sprecyzowanego podmiotu uprawnionego, co niewątpliwie oznacza, że regulacja ustawowa swym zakresem podmiotowym (co do sprecyzowania podmiotu uprawnionego) wychodzi poza zakres prawa dostępu do informacji publicznej, które zostało sprecyzowane w samej Konstytucji.

Zakres realizacji prawa jest również nieco inny niż wynikałoby to z treści art. 61 Konstytucji. Ustawodawca zastosował bowiem swoiste rozwiązanie polegające na rozróżnieniu sposobu i zakresu realizacji prawa do uzyskania informacji publicznej. Widać to szczególnie wtedy, gdy opierając się na treści ustawy, wyodrębni się konkretne uprawnienia przysługujące występującemu o informację. Do ich katalogu zalicza się prawo do:

- uzyskania informacji publicznej (art. 3 ust. 1 pkt 1 zd. 1 u.d.i.p.);
- uzyskania informacji przetworzonej w takim zakresie, w jakim jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego (art. 3 ust. 1 pkt 1 zd. 1 u.d.i.p.);
- wglądu do dokumentu urzędowego (art. 3 ust. 1 pkt 2 u.d.i.p.);
- dostępu do posiedzeń kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów (art. 3 ust. 1 pkt 3 u.d.i.p. w związku z art. 18 u.d.i.p.);
- niezwłocznego uzyskania informacji publicznej zawierającej aktualną wiedzę o sprawach publicznych (art. 3 ust. 2 u.d.i.p.).

Katalog ten nie byłby pełny w sytuacji pominięcia poszczególnych uprawnień wnioskodawcy bezpośrednio z nimi związanych i determinujących procedurę udostępniania informacji publicznej. Z tego też powodu konieczne jest uwzględnienie pozostałych rozwiązań tej ustawy. Na ich podstawie wyróżnić należy kolejne uprawnienia, a w szczególności prawo do:

- uzyskania kompleksowego i permanentnego (trwającego cały czas) dostępu do informacji publicznej za pośrednictwem Biuletynu Informacji Publicznej (art. 8 u.d.i.p.);
- kopiowania informacji publicznej (art. 12 ust. 2 pkt 1 u.d.i.p.);

---

dysponowanie przez Polskie Stowarzyszenie na Rzecz Osób z Upośledzeniem Umysłowym w Warszawie środkami publicznymi.

<sup>27</sup> W orzecznictwie potwierdza się, iż pod pojęciem „każdego” należy rozumieć „zarówno osoby fizyczne, osoby prawne, jak i jednostki i organizacyjne, niemające osobowości prawnej, np. organizacje społeczne, np.: wyrok WSA z dnia 11 lutego 2004 r., II SAB 391/03; oczywiście w przypadku osób prawnych i innych podmiotów musi istnieć odpowiednia reprezentacja, zob. wyrok NSA z dnia 19 września 2007 r., I OSK 1680/06.

- uzyskania wydruku informacji publicznej (art. 12 ust. 2 pkt 1 u.d.i.p.);
- żądania przesłania informacji publicznej (art. 12 ust. 2 pkt 2 u.d.i.p.);
- żądania przekształcenia informacji publicznej na odpowiedni, powszechnie stosowany nośnik informacji (art. 12 ust. 2 pkt 2 u.d.i.p.);
- bezpłatnego uzyskania dostępu do informacji publicznej, z wyjątkiem sytuacji, w której zobowiązany w związku ze wskazanym we wniosku sposobem lub koniecznością przekształcenia informacji w formę wskazaną we wniosku musi ponieść koszty dodatkowe (art. 7 ust. 2 w związku z art. 15 u.d.i.p.);
- uzyskania informacji publicznej bez zbędnej zwłoki (art. 13 ust. 1 u.d.i.p.);
- uzyskania informacji w terminie ustawowym nawet wtedy, gdy powstanie konieczność uiszczenia opłaty za tzw. koszty dodatkowego wytworzenia informacji (art. 15 u.d.i.p.);
- odwołania się od decyzji o odmowie udostępnienia informacji (art. 16 u.d.i.p.);
- złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy od rozstrzygnięć podmiotów obowiązanych do udostępnienia informacji, niebędących organami władzy publicznej (art. 17 ust. 2 u.d.i.p.);
- wglądu do protokołów lub stenogramów obrad kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, chyba że sporządzą i udostępnią materiały audiowizualne lub teleinformatyczne rejestrujące w pełni te obrady (art. 19 u.d.i.p.);
- wglądu do protokołów lub stenogramów obrad kolegialnych organów jednostek pomocniczych jednostek samorządu terytorialnego i ich kolegialnych organów pomocniczych, chyba że sporządzą i udostępnią materiały audiowizualne lub teleinformatyczne rejestrujące w pełni te obrady (art. 20 u.d.i.p.)<sup>28</sup>;
- szybkiego rozpatrzenia skargi w trybie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (art. 21 u.d.i.p.);
- wystąpienia do sądu (art. 22 u.d.i.p.).

Zakres tych uprawnień jest szeroki i nieustannie się zmienia. Najważniejszą zmianą jest wprowadzenie możliwości wystąpienia przez wnioskodawcę z żądaniem udostępnienia przez zobowiązanego informacji publicznej w celu ponownego jej wykorzystania<sup>29</sup>.

<sup>28</sup> Na ten temat zob.: M. Bernaczyk, *op. cit.*, s. 438–440.

<sup>29</sup> Wprowadzenie nowej regulacji nie zmienia – poza wprowadzeniem nowej tajemnicy art. 5 1a – zasad dostępu do informacji publicznej i samej definicji i charakteru dokumentu. Niewątpliwie spowoduje jednak szereg komplikacji na tle samego odróżnienia wniosków przez adresata żądania. Ma to szczególne znaczenie przy uwzględnieniu odmiennych zasad zachowania zobowiązanego przy rozpatrywaniu wniosku o udostępnienie informacji w celu jej ponownego wykorzystania, odmiennej procedury i wielu elementów nie mniej istotnych jak choćby możliwości pobierania opłaty przez zobowiązanego. Zob. art. 23a–23i ustawy z dnia 16 września 2011 r., Dz. U. Nr 204, poz. 1195. Warto zauważyć, że 6 października 2011 r. Prezydent RP zaskarżył nowelizację ustawy do Trybunału Konstytucyjnego. Jego wątpliwości wzbudziły kwestie art. 1 pkt 4 lit. a w zakresie, w jakim dodaje ust. 1a w art. 5 ustawy



Regulacja ta wprowadziła nowe procedury, które koncentrują się na sprecyzowaniu zasad:

- bezwnioskowego sposobu pozyskania informacji publicznej zamieszczonej w centralnym repozytorium w celu jej ponownego wykorzystania (art. 23 g ust. 1 pkt 3 w związku z art. 9 a i 9 b u.d.i.p.)<sup>30</sup>;
- bezwnioskowego sposobu pozyskania informacji publicznej zamieszczonej na stronie podmiotowej BIP w celu jej ponownego wykorzystania (art. 23 g ust. 1 pkt 1 u.d.i.p.);
- ponownego wykorzystania informacji publicznej udostępnionej w inny sposób niż w Biuletynie Informacji Publicznej (art. 23 g ust. 1 pkt 3 u.d.i.p.);
- wnioskowej procedury, w drodze której następuje udostępnienie informacji publicznej w celu jej ponownego wykorzystania (por. art. 23 b i n. u.d.i.p.); jak również w sytuacji konieczności odmiennego niż ma to miejsce w BIP lub centralnym repozytorium zdefiniowania sposobu i warunków ponownego jej wykorzystania (art. 23 g ust. 1 pkt 4 w związku z ust. 2 pkt 1 i 2 u.d.i.p.)<sup>31</sup>.

Dla pełnego zobrazowania prawa dostępu do informacji publicznej istotne staje się podkreślenie dalece odformalizowanego sposobu jego realizacji.

Po pierwsze, występujący nie musi wykazywać interesu prawnego lub faktycznego. Zobowiązany nie może więc dokonywać weryfikacji zasadności wystąpienia o udostępnienie informacji publicznej, badając, czy konkretny podmiot interesem takim się legitymuje. W istocie więc, realizacja prawa dostępu do informacji publicznej służy interesowi publicznemu. Interes ten uzasadnia zagwarantowanie każdemu zainteresowanemu szerokiego dostępu do informacji publicznej, co ma jednocześnie na celu respektowanie zasady jawności i transparentności państwa. W takim ujęciu, to właśnie poszanowanie tak rozumianego interesu, stało się uzasadnieniem wprowadzenia prawa dostępu do informacji publicznej jako publicznego prawa podmiotowego w Konstytucji

---

z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej oraz art. 1 pkt 4 lit. b w zakresie, w jakim nadaje nowe brzmienie art. 5 ust. 3 ustawy z art. 118 ust. 1 oraz art. 121 ust. 2 Konstytucji RP, czyli naruszeniem trybu ustawodawczego.

<sup>30</sup> Na temat Centralnego Repozytorium Rozporządzenie Rady Ministrów z 12 marca 2014, w sprawie Centralnego Repozytorium Informacji Publicznej, Dz. U. 2014, poz. 361 oraz rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z 26 marca 2014 r., w sprawie zasobu informacyjnego przeznaczonych do udostępniania w Centralnym Repozytorium Informacji Publicznej, Dz. U. z 2014 r., poz. 491.

<sup>31</sup> Kolejna zmiana wynika z konieczności zmiany przepisów dyrektywy 2003/98/WE w sprawie ponownego wykorzystania informacji sektora publicznego. Zmiana ta została przyjęta 21 czerwca 2013 r. przez Radę Unii Europejskiej (dyrektywa 2013/37/UE) – Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/37/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. zmieniająca dyrektywę 2003/98/EU w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego (Dz. U. UE L 175/1). Jej implementacja w porządku krajowym powinna nastąpić do 18 lipca 2015 r. (terminu tego nie udało się dotrzymać). Zmiana ta ma istotne znaczenie z punktu widzenia organizacji i funkcjonowania archiwów publicznych, fundamentalne w zakresie określenia relacji między wykorzystaniem zasobu archiwalnego a przepisami ustawy o dostępie do informacji publicznej kształtującymi mechanizmy ponownego wykorzystania informacji publicznej.

RP<sup>32</sup>, a następnie do jego dalszego sprecyzowania w u.d.i.p. Interes taki jest również podstawą ukształtowania takiego, a nie innego modelu sposobu realizacji tego prawa. Jednocześnie należy przyjąć, że właśnie w celu realizacji tego interesu zrezygnowano z istotnej formalizacji postępowania nakierowanego na udostępnienie informacji, ograniczono ochronę prywatności osób pełniących funkcję publiczną, a także zobligowano szereg podmiotów niebędących organami publicznymi do wykonywania obowiązków informacyjnych wynikających z u.d.i.p. (art. 4 ust. 1 i 2 u.d.i.p.). Rozwiązanie takie jest równoznaczne z tym, że wystąpienie z wnioskiem, a w konsekwencji otrzymanie konkretnej informacji, w identycznym stopniu służyć może zarówno samemu występującemu, osobie trzeciej, określonej społeczności (np. mieszkańcom, wspólnocie mieszkańców, członkom stowarzyszenia itd.), jak i ogółowi obywateli, szczególnie jeżeli weźmie się pod uwagę, że po uzyskaniu takiej informacji można ją swobodnie rozpowszechnić (art. 2 a ust. 2 u.d.i.p.).

Po drugie, nie istnieje żaden normatywny wzorzec wniosku o udostępnienie informacji publicznej (w odróżnieniu od wniosku w sprawie udostępnienia informacji publicznej w celu jej ponownego wykorzystania)<sup>33</sup>. Wolą ustawodawcy – tak się przynajmniej wydaje – było stworzenie w zasadzie nieskrępowanego i jak najbardziej odformalizowanego dostępu do informacji publicznej. Konsekwencją takiego podejścia musi być dążenie do zadośćuczynienia każdemu wnioskowi (także elektronicznemu niespełniającemu wymogów określonych w k.p.a.) nakierowanemu na udostępnienie informacji publicznej, nawet jeżeli w jego treści brak jest bezpośredniego odwołania się do postanowień u.d.i.p., ale wynika z niej, że zainteresowanemu chodzi o uzyskanie informacji publicznej<sup>34</sup>.

O specyfice u.d.i.p. przekonuje jednak inna sytuacja, w której wniosek zostaje skierowany pisemnie, ale nie zawiera oznaczenia tego, kto występuje, i sprowadza się do krótkiego sprecyzowania sposobu i formy udostępnienia (np. ksero dokumentów pozostawione na portierni, przy wejściu do budynku, w którym znajduje się siedziba zobowiązanego). Na gruncie k.p.a. wniosek taki nie mógłby zostać rozpoznany ze względu na jego braki formalne, których nie można byłoby uzupełnić<sup>35</sup>. Na gruncie u.d.i.p. odwołanie się do tego samego rozwiązania wcale nie musi (a w zasadzie nie może) być automatyczne. Jeżeli bowiem udostępnienie dotyczy informacji publicznej, ma być bezpłatne,

<sup>32</sup> Zob. szerzej: M. Jabłoński, *Udostępnienie informacji publicznej w formie wglądu...*, *op. cit.*, s. 27 i n.

<sup>33</sup> Zob. M. Jabłoński, *Udostępnienie informacji publicznej w formie wglądu...*, *op. cit.*, s. 105 i n.

<sup>34</sup> NSA wielokrotnie potwierdzał, że „Wniosek o udzielenie informacji publicznej może przybrać każdą formę, o ile wynika z niego w sposób jasny, co jest przedmiotem wniosku. Wniosek taki wszczyna postępowanie w sprawie, ale na tym etapie nie mają jeszcze zastosowania przepisy k.p.a. [...] Za pisemny wniosek o udzielenie informacji publicznej uznawać należy również przesłanie zapytania pocztą elektroniczną i to nawet gdy do jej autoryzacji nie zostanie użyty podpis elektroniczny”, wyrok NSA z dnia 16 marca 2009 r., I OSK 1277/08.

<sup>35</sup> Wniosek taki, jeżeli nie zawierałby adresu wnoszącego, pozostawiony zostałby bez rozpoznania – art. 64 § 1 k.p.a.

oderwane od konieczności wykazania przez zainteresowanego interesu prawnego i faktycznego, to realizacja obowiązku powinna następować nawet wtedy, gdy nie jest znana osoba występującego.

W zasadzie rozwiązanie takie jest do przyjęcia, ale z wyjątkiem sytuacji, w których konieczne staje się podjęcie przez zobowiązanego „dialogu” z wnioskodawcą. Ma to miejsce w sytuacjach określonych w art. 13 ust. 2, art. 14 ust. 2, 15 ust. 2 u.d.i.p., czy wreszcie wtedy, gdy zachodzi konieczność wydania decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej. Instytucja powiadomienia, czy dostarczenia decyzji musi dla swej skuteczności wiązać się z konkretnym oznaczeniem występującego. Bez tych informacji zobowiązany nie ma możliwości zadośćuczynienia swoim obowiązkom wynikającym z u.d.i.p. Nie zwalnia go to z obowiązku zachowania należytej staranności, która w takim przypadku staje się wyznacznikiem oceny prawidłowości jego zachowania z punktu widzenia obowiązków określonych w u.d.i.p.

Po trzecie, wnioskodawca może występować z wnioskami do każdego zobowiązanego z osobna. Wnioskodawca ma możliwość występowania z wnioskiem o udostępnienie każdej informacji, która dotyczy sprawy publicznej. Nie musi nawet wiedzieć, czy rzeczywiście zobowiązany dysponuje określoną informacją.

Po czwarte, przedmiotem udostępnienia informacji publicznej przez konkretnego zobowiązanego może być każda posiadana przez niego informacja dotycząca sprawy publicznej niezależnie od tego, kto ją wytworzył (art. 4 ust. 3 u.d.i.p.). W takim ujęciu nie ma znaczenia, czy i kto taką informację (dokument) przygotował i nadał oficjalny charakter, ważne jest jedynie stwierdzenie przez adresata żądania, że dysponuje on odpowiednimi danymi (dokumentami), o które występuje zainteresowany. W takim ujęciu udostępniana może być informacja, która nie musi wprost wiązać się z realizacją zadań (kompetencji) ustawowych przez konkretnego zobowiązanego. Pozytywne wywiązanie się z obowiązku informacyjnego przez zobowiązanego oznacza przekazanie pewnego zasobu informacyjnego, o który występował zainteresowany. Nie oznacza to jednak, że nie jest informacją – i to informacją publiczną – informacja o tym, że organ (podmiot publiczny), do którego zainteresowany występuje z wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej, jej nie posiada. Wręcz przeciwnie, w wielu sytuacjach taka informacja przyjmująca postać zawiadomienia o braku posiadania żądanej informacji jest elementem weryfikacji stanu posiadania pod kątem realizacji obowiązków informacyjnych przez zobowiązanego. Ma ona na celu stwierdzenie, czy konkretny zobowiązany dysponuje wymaganą przez przepisy prawa informacją, dokumentem, czy zbiorem dokumentów. Służy też (np. w zakresie weryfikacji prawidłowości i terminowości działań podejmowanych przez zobowiązanego) ustaleniu, czy zachowane zostały wszystkie wymogi

proceduralne dojścia do skutku określonych czynności i działań wymaganych przez przepisy prawa powszechnie obowiązującego.

Po piąte, co do zasady<sup>36</sup>, udostępniana jest informacja dotycząca faktów, tzn. o pewnym stanie faktycznym, dotyczącym w szerokim tego słowa znaczeniu działalności zobowiązanego. Potencjalnie mogą to jednak być również informacje o planowaniu podjęcia określonych działań przez organ (podmiot) zobowiązany, o ile przyjmuje już określoną (sformalizowaną) postać (zlecenie sporządzenia projektu, przygotowywanie pism procesowych, zamówienie ekspertyzy itd.). Można więc przyjąć, że w szerokim ujęciu żądanie udostępnienia informacji publicznej może dotyczyć udzielenia odpowiedzi na pytanie „o określone fakty, o stan określonych zjawisk” na dzień zadania pytania lub nawet datę udostępnienia informacji<sup>37</sup>. Udzielenie informacji może też w związku z tym przybierać postać potwierdzenia bądź negacji podjęcia określonych działań i w takim ujęciu nie polega na udostępnieniu treści dokumentu, a jedynie na przekazaniu informacji.

Po szóste wreszcie należy pamiętać, że wnioskodawca może skutecznie wystąpić do zobowiązanego z żądaniem udostępnienia mu informacji przetworzonej. Nawet jeżeli przyjmie się jedynie wąskie rozumienie tego prawa<sup>38</sup>, które sprowadza się do stwierdzenia, iż przetworzenie informacji publicznej polega na przygotowaniu takiej informacji, która w momencie złożenia wniosku nie istnieje, a jej wytworzenie wymaga twórczego i analitycznego działania zobowiązanego (jego pracowników), polegającego w tym przypadku na stworzeniu informacji w oparciu na kryteriach i metodach wskazanych przez wnioskodawcę<sup>39</sup>, na podstawie posiadanych przez zobowiązanego danych (informacji prostych)<sup>40</sup> – to oczywiste staje się, że mamy do czynienia z bardzo istotnym instrumentem prawnym, którego efektem jest przygotowanie i dostarczenie wnioskodawcy konkretnego dokumentu (informacji) o indywidualnie zdefiniowanych elementach składowych.

<sup>36</sup> Zgodnie bowiem z treścią art. 6 ust. 1 pkt 1 lit. a i b. udostępnieniu podlega informacja publiczna, w szczególności o zamierzeniach działań władzy ustawodawczej oraz wykonawczej, a także o projektowaniu aktów normatywnych.

<sup>37</sup> Por. wyrok NSA z dnia 16 czerwca 2009 r., I OSK 89/09.

<sup>38</sup> Na temat szerokiej koncepcji zob. M. Jabłoński, *Udostępnienie przetworzonej...*, *op. cit.*, s. 131 i n.

<sup>39</sup> P. Fajgielski, *Informacja w administracji publicznej. Prawne aspekty gromadzenia, udostępniania i ochrony*, Wrocław 2007, s. 85–86; por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 9 lipca 2010 r., II SA/Wa 1942/09; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 5 kwietnia 2013 r. II SAB/Po 7/13; wyrok NSA z dnia 26 listopada 2013 r., I OSK 1639/13 z odwołaniem się do wcześniejszego orzeczenia WSA w Krakowie z dnia 30 stycznia 2009 r., II SA/Kr 1258/08.

<sup>40</sup> Jednocześnie należy przy tym podkreślić, że działanie takie będzie następstwem ustalenia, że wytworzenie takiej informacji uzasadnione jest szczególnie istotnym interesem publicznym. Istnienie takiego interesu należy do kompetencji zobowiązanego. W razie stwierdzenia braku w sprawie udostępnienia szczególnie istotnego interesu publicznego konieczne staje się wydanie decyzji wraz z uzasadnieniem – zob. szerzej: M. Jabłoński, *Udostępnienie przetworzonej...*, *op. cit.*, s. 131 i n.

Mając na względzie powyższe, należy przyjąć, że realizacja prawa dostępu do informacji publicznej jest jednym z najbardziej proobywatelskich rozwiązań istniejących w naszym porządku prawnym. Jej postanowienia prowadzą do swoistego odwrócenia ról, ze względu na daleko idące uprzywilejowanie występującego, który nie musi znać (a co ważniejsze przestrzegać) enumeratywnie zdefiniowanych wymogów proceduralnych (brak normatywnych wzorców i wymogów), ma możliwość powtarzania swoich wystąpień, uzyskuje informację bezpłatnie (a nawet gdyby zaszła konieczność poniesienia opłaty za koszty dodatkowe, to nie można uzależnić udostępnienia informacji od wcześniejszej jej zapłaty – por. art. 15 ust. 2 u.d.i.p.), a przede wszystkim – co wynika z praktyki stosowania przepisów u.d.i.p. – wie, że na informację publiczną składa się suma wszystkich informacji związanych z dokumentacją znajdującą się w posiadaniu zobowiązanego, czyli: wystąpienia, oceny dokonywane „przez organy władzy publicznej, niezależnie, do jakiego podmiotu są one kierowane i jakiej sprawy dotyczą”, a nawet fakty i zdarzenia towarzyszące działalności zobowiązanego<sup>41</sup>. Informację publiczną w takim ujęciu stanowi więc „treść dokumentów urzędowych, wystąpień i ocen dokonywanych przez organy władzy publicznej, niezależnie, do jakiego podmiotu są one kierowane i jakiej sprawy dotyczą [...]”<sup>42</sup>, a więc każdy dokument, wykorzystywany przez organ „do zrealizowania powierzonych prawem zadań”<sup>43</sup>.

### **3. Ustawowa konkretyzacja prawa petycji i jego relacje z prawem dostępu do informacji publicznej**

W przypadku prawa petycji ustrojodawca podobnie jak ma to miejsce w przypadku prawa z art. 61 Konstytucji wskazuje, że ustawa określi tryb rozpatrywania petycji (skarg i wniosków).

Oczywiście podmiotowy zakres tego prawa jest bardzo szeroki. Pojęcie „każdy” w tym przypadku oznacza niewątpliwie, że uprawnionym jest nie tylko osoba fizyczna, ale również osoby prawne i inne jednostki nieposiadające osobowości prawnej prawa prywatnego (art. 2 ust. 1 u.p.). Węższy sposób niż ma to miejsce w przypadku prawa dostępu do informacji publicznej sprecyzowany został zobowiązany do przyjęcia petycji i jej rozpatrzenia. Są to bowiem wyłącznie organy władzy publicznej, a ponadto tylko te organizacje lub instytucje społeczne, które wykonują zadania zlecone z zakresu

<sup>41</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 stycznia 2004 r., II SAB 364/03; wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 maja 2007 r., II SA/Wa 130/07; wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 lipca 2008 r., II SA/Wa 721/08; czy wyrok NSA z dnia 27 stycznia 2012 r., I OSK 2130/11.

<sup>42</sup> Por.: wyrok NSA z dnia 9 lutego 2007 r., I OSK 517/06; wyrok WSA w Warszawie z dnia 22 czerwca 2007 r., II SAB/Wa 175/06; wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 maja 2007 r., II SA/Wa 130/07; wyrok WSA w Warszawie z dnia 10 listopada 2010 r., II SAB/Wa 218/10.

<sup>43</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 czerwca 2007 r., II SAB/Wa 17/07.

administracji publicznej. Należy przyjąć, że w przypadku tych drugich petycja może dotyczyć wystąpienia tylko w zakresie wykonywania takich zadań (a więc może być wniesiona wtedy, gdy proces ich realizacji jeszcze trwa). Zastanawiające jest jednocześnie odmienne niż ma to miejsce w art. 4 ust. 1 pkt 1-4 u.d.i.p. skonkretyzowanie zobowiązanego. Można się spodziewać, że już w niedalekiej przyszłości dojdzie do szeregu problemów interpretacyjnych w związku z samoidentyfikacją (najprawdopodobniej negatywną) określonych podmiotów w kontekście definiowania ich obowiązków w zakresie przyjmowania i rozpatrywania petycji. W praktyce pojawiać się bowiem muszą daleko idące wątpliwości nie tylko na płaszczyźnie odróżnienia petycji od wniosków i skarg, ale w szczególności w zakresie ustalenia, czy rzeczywiście petycja dotyczy wykonywania zadań zleconych z zakresu administracji publicznej przez konkretne organizacje i instytucje społeczne.

Istotne staje się jednocześnie zwrócenie uwagi na konieczność wykazania interesu (w szczególności zaś interesu publicznego) osoby wnoszącej petycję (lub podmiotu trzeciego, za zgodą którego petycja taka jest wnoszona), co w istotny sposób odróżnia prawo petycji od prawa dostępu do informacji publicznej. Samo pojęcie wystąpienia, jak już wcześniej wskazano, nie zostało w Konstytucji RP zdefiniowane<sup>44</sup>. Zakładając, że petycja będzie służyć podniesieniu przez wnoszących określonych faktów (postulatów, propozycji konkretnego rozstrzygnięcia wraz z argumentacją, konieczności wraz z uzasadnieniem podjęcia określonych zmian)<sup>45</sup>, którego efektem ma być zmiana (modyfikacja, podjęcie lub zaprzestanie określonych działań/rozstrzygnięć) przez jej adresata określonego stanu rzeczy<sup>46</sup>, ciekawie może kształtować się praktyka weryfikacji istnienia takiego interesu i to nie tylko przez organy władzy publicznej, ale w szczególności przez inne podmioty wskazane jako zobowiązane<sup>47</sup>.

Generalnie, interes publiczny identyfikuje się z pojęciem interesu ogółu, a w jeszcze szerszym znaczeniu z dobrem wspólnym<sup>48</sup>. Mówiąc więc o interesie publicznym,

<sup>44</sup> W literaturze podnosi się, że jest to „najprostszy ze sformalizowanych sposobów komunikowania władzy poglądów społeczeństwa, będącego wszak teoretycznie suwerenem” – A. Ławniczak, *Komentarz do art. 63 Konstytucji RP*, [w:] M. Haczkowska (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2014, s. 106.

<sup>45</sup> Jak wskazuje na to B. Banaszak, „W państwach demokratycznych petycja ma swoje utrwalone znaczenie jako środek, za pomocą którego jednostka lub grupa osób zwraca się do organu władzy publicznej. Może ona zawierać elementy krytyki omawianych w niej zjawisk, propozycje zmian, reform, informacje mające spowodować podjęcie przez adresata działań pożądaných z punktu widzenia podmiotu zwracającego się do niego lub działań leżących w interesie osób trzecich lub w interesie społecznym” – B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 323.

<sup>46</sup> Zob. szerzej: E. Wójcicka, *Prawo petycji...*, *op. cit.*, s. 13 i n.

<sup>47</sup> Warto byłoby też w sposób bardziej klarowny określić dopuszczalność występowania z petycją składaną w interesie własnym w sytuacji prowadzenia odrębnego postępowania, w którym występujący ma np. status strony.

<sup>48</sup> Wyrok TK z dnia 27 stycznia 1999 r., K 1/98.

myśli się o interesie wspólnoty, którą tworzą np. mieszkańcy osiedla, dzielnicy, jednostki samorządu terytorialnego (np. gminy, powiatu, województwa), czy obywatele (Rzeczpospolita Polska).

Interes publiczny należy więc identyfikować z interesem pewnego ogółu, sumy jednostek w odróżnieniu od interesu prywatnego, który zasadniczo utożsamia się z interesem jednostkowym (czyli tylko tego, kto inicjuje określone postępowanie, czynności itd.). Pojęcie owego „ogółu” nie może być jednak generalizowane ze względu właśnie na to, że różne są metody i przesłanki jego wyodrębnienia. Nie zawsze pojęcie interesu publicznego musi być odnoszone do wszystkich mieszkańców danej jednostki samorządowej, czy też do wszystkich obywateli Polski (jak również osób zamieszkujących terytorium RP). Konieczne staje się bowiem uwzględnienie specyfiki konkretnej sprawy (w tym przypadku żądanej informacji) i jej odniesienie do istniejącej w danym miejscu i czasie sytuacji faktycznej.

Ustawodawca zdecydował się też na kierunkowe zdefiniowanie przedmiotu petycji. Może to być żądanie, w szczególności, zmiany przepisów prawa, podjęcia rozstrzygnięcia lub innego działania w sprawie dotyczącej podmiotu wnoszącego petycję, życia zbiorowego lub wartości wymagających szczególnej ochrony w imię dobra wspólnego, mieszczących się w zakresie zadań i kompetencji adresata petycji (art. 2 ust. 3 u.p.).

Na tle takiego sposobu (choć w praktyce bardzo ogólnego i nie do końca pozwalającego na odróżnienie petycji od wniosków składanych na podstawie k.p.a.) identyfikacji pojawia się istotny element potwierdzający odmienną naturę prawa dostępu do informacji publicznej i prawa petycji<sup>49</sup>. O ile pierwsze z nich dotyczy jedynie uzyskania informacji, a więc niejako odwzorowania stanu wiedzy znajdującej się w posiadaniu zobowiązanego, o tyle w przypadku petycji intencją jest wystąpienie nakierowane na wywołanie skutku w postaci podjęcia konkretnych działań/rozstrzygnięć w zakresie spraw (sprawy) należącej do zadań i kompetencji adresata petycji. W takim ujęciu petycja nie wiąże się z pozyskiwaniem informacji na temat sprawy publicznej w odniesieniu do stanu faktycznego istniejącego na dzień jej wniesienia, ale ma na celu wpłynięcie na adresata, aby ten zainicjował (bądź zaprzestał) określone działania (praktykę) i w ich następstwie podjął konkretne rozstrzygnięcie (dokonał ustalenia, przygotował projekt, zmienił dotychczasową

<sup>49</sup> Co nie oznacza, że w istotny sposób wyeliminowane zostały wątpliwości na płaszczyźnie identyfikacji przedmiotu petycji i właściwego odróżnienia go do przedmiotu skarg i wniosków. Należy mieć uzasadnione wątpliwości, czy rzeczywiście ustawodawcy udało się doprowadzić do kompleksowego uregulowania problematyki petycji oraz jednoznacznego rozstrzygnięcia „[...] problemów związanych z ustaleniem relacji, w jakiej względem siebie pozostają petycje, skargi i wnioski”, zob. M. Florczak-Wątor, *op. cit.*, s. 43; E. Wójcicka, *Ocena regulacji konstytucyjnej prawa petycji – postulaty de lege ferenda*, [w:] B. Banaszak, M. Jabłoński (red.), *Konieczne i pożądane zmiany Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, Wrocław 2010, s. 241 i n.

praktykę itd.) bądź uzasadnił brak możliwości działania/rozstrzygnięcia w danym momencie lub w ogóle.

W odróżnieniu od prawa dostępu do informacji publicznej, które ma na celu realizację przede wszystkim funkcji kontrolnej (państwa, jego organów oraz funkcjonariuszy)<sup>50</sup>, celem prawa petycji wydaje się realizowanie funkcji inicjującej, prowadzącej do współkreowania kierunków, a co najważniejsze realizacji określonych celów przez uprawnione (zobowiązane) do tego organy oraz podmioty. Pozwala również na podjęcie swoistego rodzaju dialogu między organami władzy (i innymi podmiotami, tj. organizacjami i instytucjami społecznymi realizującymi zadania z zakresu administracji publicznej), którego efektem musi być zajęcie konkretnego stanowiska (i jego uzasadnienie). Uważam przy tym, że właśnie ten aspekt prawa petycji jest ważniejszy niż akcentowana bardzo mocno jego funkcja kontrolna<sup>51</sup>. W praktyce bowiem funkcja kontrolna w zdecydowanie bardziej zintensyfikowany sposób może być realizowana w drodze prawa dostępu do informacji publicznej i to nie tylko ze względu na znaczne odformalizowanie procedury (por. wymogi formalne, terminy rozpatrzenia i procedura odwoławcza oraz model prawa do sądu – art. 4–14 u.p. i art. 16–22 u.d.i.p.)<sup>52</sup>, ale zdecydowanie bardziej widoczną efektywność wystąpienia właśnie na tej podstawie. Ponadto, jeżeli weźmie się pod uwagę, że o tym, czy pismo jest petycją, decyduje treść żądania, a nie jego forma zewnętrzna (art. 3 u.p.), to istotne z punktu wnoszącego staje się takie jej sporządzenie, aby z jednej strony nie zachodziła wątpliwość, czy wystąpienie takie jest żądaniem udostępnienia informacji publicznej, a z drugiej skierowaniem do adresata skargi lub wniosku podlegających rozpatrzeniu na podstawie przepisów k.p.a. Już bowiem tylko ta kwestia wydaje się nasycać wiele problemów interpretacyjnych, co musi się przełożyć na wieloletnie kształtowanie modelu selekcji wystąpień w praktyce ich rozpatrywania przez konkretne organy i instytucje.

Niewątpliwie istotna wydaje się przy tym funkcja artykułacyjna prawa petycji, której celem jest zmanifestowanie określonego stanowiska przez osobę, a w szczególności przez grupę osób w ramach petycji zbiorowej. Petycja w takim ujęciu jest podstawowym instrumentem wykorzystywanym przez członków społeczeństwa obywatelskiego i informacyjnego wiedzy<sup>53</sup>, która staje się jednocześnie podstawą modyfikacji dotychczasowego funkcjonowania państwa (jego organów), gospodarki (planowania budżetu – np.

<sup>50</sup> Por. P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 83.

<sup>51</sup> Zob. szerzej: E. Wójcicka, *Prawo petycji...*, *op. cit.*, s. 178 i n.

<sup>52</sup> Elementy ustawowej konkretyzacji procedury rozpatrywania petycji są przedmiotem odrębnego opracowania autorstwa M. Bernaczyka, znajdującego się w niniejszej monografii. Na temat procedury u.d.i.p. zob. również M. Bernaczyk, *op. cit.*, s. 466 i n.

<sup>53</sup> Na temat elementów składowych pojęcia „społeczeństwo informacyjne” wraz ze wskazaniem na istotną rolę „instrumentów technicznych” towarzyszących jego funkcjonowaniu zob. T. Burezyński, *Elektroniczna wymiana informacji w administracji publicznej*, Wrocław 2011, s. 15 i n.



budżetów jednostek samorządu terytorialnego), procesów informacyjnych, systemów zarządzania itd.<sup>54</sup>.

Niewątpliwie prawo dostępu do informacji publicznej będzie miało istotne znaczenie dla realizacji prawa petycji. Odpowiednie przygotowanie petycji w wielu przypadkach będzie się wiązało z wcześniejszym pozyskaniem (pozyskiwaniem) różnego rodzaju informacji publicznej związanej z realizacją zadań i kompetencji przez organy władzy publicznej i inne organizacje (podmioty) wykonujące zadania zlecone z zakresu administracji publicznej.

Jak zwykle, należy się też spodziewać, że dojdzie do powstania wielu problemów interpretacyjnych, choćby związanych z ochroną prywatności (np. ze względu na treść petycji nawet przy uwzględnieniu regulacji art. 8 u.p. i 11 ust. 4 u.p.). Wreszcie do ciekawych korelacji będzie dochodziło w związku z możliwością następczego wykorzystywania prawa dostępu do informacji publicznej w zakresie udostępniania osobom (podmiotom trzecim) odpowiedzi na petycje (pamiętajmy, że upublicznienie ma miejsce w odniesieniu do petycji wielokrotnej – art. 11 ust. 4 u.p.). Praktyka natomiast dostarczy nam odpowiedzi, w jaki sposób interpretowany będzie obowiązek (sprecyzowany w art. 8 u.p.), dotyczący zamieszczania na stronie internetowej danych dotyczących przebiegu postępowania (aktualizowanych na bieżąco w trakcie jego trwania), w szczególności dotyczących zasięganých opinii, przewidywanego terminu, sposobu załatwienia petycji. Nie budzi przy tym wątpliwości, że przepisy u.d.i.p. staną się podstawą do formułowania następczych wystąpień (w zakresie dostępu do informacji publicznych) służących weryfikacji zapewnień (obietnic, ale również przedstawionych faktów) poczynionych przez adresata petycji.

Interesująca będzie też na pewno praktyka wykorzystywania prawa dostępu do informacji publicznej w celu weryfikacji prawidłowości działań zobowiązanego podejmowanych w trakcie rozpatrywania petycji. Cała gama pytań, które mogą być kierowane do adresata petycji w tym właśnie obszarze, będzie stanowić przedmiot ciekawych wypowiedzi doktryny, a już niedługo – organów władzy sądniczej.

#### 4. Podsumowanie

Uważam, że realizacja prawa dostępu do informacji publicznej nie będzie prowadzić do swoistej „konsumpcji” prawa do petycji. Już samo konstytucyjne wyodrębnienie tych dwóch różnych od siebie uprawnień jest dowodem potwierdzającym konieczność racjonalnego odseparowania odmiennych celów i płaszczyzn ich wykorzystania. Moim zdaniem, akurat w przypadku relacji między prawem dostępu do informacji publicznej a prawem

<sup>54</sup> Zob. szerzej: R. Raszevska-Skałeczka, *Edukacja jednostki wobec wyzwań społeczeństwa informacyjnego – kwestie wybrane*, [w:] J. Blicharz, J. Boć (red.), *Prawna działalność instytucji społeczeństwa obywatelskiego*, Wrocław 2009, s. 464 i n.

petycji będziemy mieli do czynienia z ciekawym elementem zespolenia tych dwóch uprawnień. Prawidłowe przygotowanie petycji będzie wymagało bowiem zgromadzenia odpowiedniej informacji, niezależnie od tego, czy będziemy mieli do czynienia z petycją składaną we własnej sprawie (lub osoby trzeciej za jej zgodą), czy petycją zbiorową. Rozwiązania u.d.i.p. są w tym zakresie nieodzowne, szczególnie że pozwalają na pozyskiwanie informacji publicznej zarówno od wszystkich organów władzy publicznej, jak i od tych podmiotów, które wykonują zadania publiczne (oczywiście także zadania zlecone z zakresu administracji publicznej). W takim ujęciu zainteresowany najpierw będzie mógł zgromadzić odpowiednią bazę informacji publicznej (np. na temat wcześniejszych rozstrzygnięć, innych działań podjętych w imieniu organu, sposobu wydatkowania środków publicznych, prowadzonych kontroli, dysponowania majątkiem publicznym itd.), a następnie zająć się merytorycznym przygotowaniem wystąpienia bazującego na istniejących faktach.

Dostęp do informacji publicznej pozwoli również na weryfikację działań zobowiązanego podejmowanych w związku z przyjęciem i rozpatrzeniem petycji. Weryfikacja taka będzie bowiem mogła być prowadzona nie tylko przez występującego, ale każdego, kto będzie zainteresowany pozyskaniem konkretnej informacji. Nie może bowiem budzić wątpliwości, że rozpatrzenie znacznej części petycji (składanych w interesie publicznym) dotyczy na pewno sprawy publicznej, o której mowa w art. 1 ust. 1 u.d.i.p. Ponadto nawet jeżeli petycja zostanie wniesiona w interesie własnym, to jej rozpatrzenie jako realizacja ustawowo określonego zadania, będzie dotyczyła sprawy publicznej. Nie może być bowiem inaczej, czego dowodem jest nie tylko potwierdzenie przez ustawodawcę tego, że „treść orzeczeń sądów powszechnych, Sądu Najwyższego, sądów administracyjnych, sądów wojskowych, Trybunału Konstytucyjnego i Trybunału Stanu” (art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a tiret 3 u.d.i.p.), stanowi informację publiczną<sup>55</sup>, ale praktyka identyfikacji treści skarg (jak i efektów ich rozpatrzenia) wnoszonych i rozpatrywanych przez organy i instytucje publicznych jako informacje publicznej<sup>56</sup>. Mimo że ustawodawca dostrzegł te zależności (art. 8 i 11 ust. 4 u.p.), to nie wydaje się, że wprowadzone rozwiązania pozwolą na jednoznaczne stwierdzenie, iż przepisów u.d.i.p. w tym zakresie stosować nie można.

<sup>55</sup> Przepis ten wszedł w życie z dniem 1 stycznia 2015 r., zob. art. 13 ustawy z dnia 7 listopada 2014 r. o ułatwieniu wykonywania działalności gospodarczej, Dz. U. z 2014 r. poz. 1662.

<sup>56</sup> Sama treść petycji nie będzie podlegać co do zasady ochronie na podstawie art. 5 ust. 1 i 2 u.d.i.p. Oczywiście kwestią wymagającą analizy w każdym przypadku będzie ochrona danych osobowych i prywatności wnoszącego (wnoszących) petycję, por. np. wyrok WSA w Lublinie z dnia 18 grudnia 2012, II SA/Lu 821/12. Szerzej na temat tego problemu w zakresie działalności samorządu terytorialnego zob.: J. Korczak, *Konflikt zasady jawności informacji publicznej o działaniach organów jednostek samorządu terytorialnego z przepisami o ochronie danych osobowych na tle uchwał w sprawie rozpatrywania skarg na działania organów i kierowników samorządowych jednostek organizacyjnych*, [w:] E. Pierzchała, M. Woźniak (red.), *Dostęp do informacji publicznej w Polsce i w Europie. Wybrane zagadnienia prawne*, Opole 2010, s. 327 i n. oraz zaprezentowane tam orzecznictwo.