

Ograniczenia dostępu do informacji publicznej – zagadnienia wybrane

Abstrakt

Dostęp do informacji publicznej stanowi jedną z kardynalnych zasad współczesnej demokracji i społeczeństwa obywatelskiego. Jednym z bardziej problematycznych zagadnień przy ocenie statusu informacji jako publicznej jest ocena charakteru tzw. informacji czy dokumentu wewnętrznego. Jako dokumenty, które dopiero pomogą w podjęciu kierunku działania, nie powinny być kwalifikowane jako informacja publiczna. Jednakże ustalenie, czy dana informacja ma charakter publiczny, wymaga wnikliwego badania stanu faktycznego. Kolejnym omawianym zagadnieniem jest „informacja prosta a informacja przetworzona” oraz pojęcie interesu publicznego, które warunkuje uzyskanie prawa do informacji publicznej przetworzonej.

Słowa kluczowe

informacja publiczna, informacja wewnętrzna, informacja prosta, informacja przetworzona.

Dostęp do informacji publicznej stanowi jedną z kardynalnych zasad współczesnej demokracji i społeczeństwa obywatelskiego. Zasady ograniczenia dostępu do informacji publicznej rozpatrywać można w oparciu o ujęcie podmiotowe oraz przedmiotowe.

Ograniczenie podmiotowe – udostępnienia informacji publicznej można żądać jedynie od podmiotu dysponującego taką informacją i znajdującego się w katalogu podmiotów zobowiązanych do udostępnienia, bądź też podmiot ten zajmuje się sprawami publicznymi¹. Takie ujęcie potwierdza również treść uzasadnienia wyroku WSA w Warszawie z dnia 22 marca 2012 roku (sygn. akt II SAB/Wa 32/12): „organ nie pozostaje w bezczynności w sytuacji, gdy poinformuje wnioskodawcę, iż nie dysponuje żadaną informacją publiczną”.

Informacją publiczną jest zgodnie z definicją zawartą w art. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej² każda informacja o sprawach publicznych. Przykładowe wyliczenie tych informacji zawiera przepis art. 6 u.d.i.p. Zawarty jest tam jednak szeroki i dość ogólny katalog, utrudniający w praktyce określenie, co jest, a co nie jest informacją publiczną, a co za tym idzie – co podlega udostępnieniu. Przy tak sformułowanej definicji ustawowej oraz przy coraz większym wpływie nietypowych, a zarazem niezwykle szczegółowych wniosków o udostępnienie informacji, ich prawidłowe zinterpretowanie może być dalece utrudnione. Informacja publiczna jest bowiem

¹ L. Zacharko, B. Wartenberg-Kempka, *Zasady ograniczania dostępu do informacji publicznej (zagadnienia wybrane)*, [w:] E. Pierzchała, M. Woźniak (red.), *Dostęp do informacji publicznej w Polsce i w Europie – wybrane zagadnienia prawne*, Opole 2010, s. 292.

² Dz. U. Nr 112, poz. 1198 z późn. zm., dalej u.d.i.p.

pojęciem tak pojemnym, że wyłącznie każdorazowa analiza stanu faktycznego może pozwolić na ustalenie charakteru wnioskowanej informacji. Od tych ustaleń uzależniony jest dalszy tryb postępowania organu. Jeśli bowiem informacja nie jest publiczną, nie będzie podlegała udostępnieniu w trybie u.d.i.p.³

1. „Dokument wewnętrzny”

Jednym z bardziej problematycznych zagadnień przy ocenie statusu informacji jako publicznej jest ocena charakteru tzw. informacji czy dokumentu wewnętrznego.

W ustawie o dostępie do informacji publicznej nie występują określenia: „dokumenty wewnętrzne” lub „robocze”. Spotkać je można w orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego oraz sądów administracyjnych. Podstawowe znaczenie dla praktyki ma zatem ustalenie znaczenia pojęcia „dokumentu wewnętrznego/roboczego”.

Zgodnie z przepisem art. 6 ust. 2 u.d.i.p. dokumentem urzędowym w rozumieniu ustawy jest treść oświadczenia woli lub wiedzy, utrwalona i podpisana w dowolnej formie przez funkcjonariusza publicznego w rozumieniu przepisów Kodeksu karnego, w ramach jego kompetencji, skierowana do innego podmiotu lub złożona do akt sprawy. *A contrario*, dokumentem wewnętrznym jest więc taki dokument, który nie spełnia przesłanek z ww. przepisu. Jest to więc dokument „roboczy”, potrzebny do podjęcia końcowych, ostatecznych decyzji, działań, czynności. Nie może być więc informacją publiczną w rozumieniu przedmiotowej ustawy. Nie jest bowiem informacją istniejącą, wytworzoną i ostateczną, a jedynie prowadzącą do wytworzenia „ostatecznego produktu” w postaci informacji publicznej, która ma cechę oficjalności⁴. Organy władzy publicznej muszą mieć możliwość podjęcia ostatecznej decyzji po wcześniejszej analizie różnych stanowisk i możliwych rozwiązań⁵. Owe stanowiska i analizy nie są więc rozstrzygnięciami czy też oświadczeniami woli w danej sprawie, a jedynie „pomocą” w ich podejmowaniu. Dlatego też nie można uznać takich informacji za publiczne. Stanowisko takie zajął WSA w Warszawie, przyjmując, że o zakwalifikowaniu określonej informacji jako podlegającej udostępnieniu w rozumieniu ustawy o dostępie do informacji publicznej decyduje treść i charakter informacji. Pojęcie dokumentu urzędowego różni się od dokumentu zawierającego informację publiczną. Dlatego też znaczenie ma nie to, czy został sporządzony przez funkcjonariusza publicznego, ale czy zawiera informację publiczną⁶.

Poważne wątpliwości w praktyce wywołuje kwalifikacja prawna analizy, audytu lub też opinii (w tym prawne), które to nierzadko odgrywają istotną rolę w procesie decyzyjnym. Od uznania ich za informację publiczną bądź dokument wewnętrzny zależy ich udostępnienie lub nieudostępnienie. Wobec lakonicznego brzmienia przepisów u.d.i.p. w zakresie oceny charakteru informacji na znaczeniu zyskuje orzecznictwo sądów

³ Tak R. Cybulska, *Brak przymiotu informacji publicznej tzw. dokumentu wewnętrznego na przykładzie wybranych orzeczeń*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2014, nr 9.

⁴ Por. wyrok NSA z dnia 14 września 2012 r., I OSK 1203/12, LEX nr 1242950.

⁵ I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 19.

⁶ Wyrok z dnia 26 października 2012 r., II SAB/Wa 343/12.

administracyjnych. Analiza tego orzecznictwa prowadzi do wniosku, że w początkowym okresie obowiązywania u.d.i.p. w orzeczeniach sądów administracyjnych dotyczących zagadnienia dokumentów wewnętrznych można było wywieść bardzo szerokie rozumienie pojęcia informacji publicznej. Przykładem może być wyrok WSA w Warszawie z dnia 22 czerwca 2007 r., w którym Sąd stanął na stanowisku, że: „Opinia prawna sporządzona przez pracownika organu dla potrzeb załatwienia konkretnej sprawy, czy też bliżej nieokreślonej liczby spraw, jako dokument wewnętrzny, służący załatwieniu spraw i realizacji zadań organu, posiada walor informacji publicznej (dotyczy sfery faktów, został wytworzony w ramach struktury organizacyjnej organu, dotyczy sfery jego działalności, zawiera informację o sposobie załatwienia sprawy lub spraw, *etc.*), stanowi więc, zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, informację o sprawach publicznych, a stosownie do art. 6 ust. 1 pkt 3 lit. d i pkt 4 c, będąc rodzajem informacji o sposobie załatwiania (rozstrzygania) spraw, w tym na etapie dokonywania ocen prawnych i opiniowania, podlega udostępnieniu w trybie i na zasadach w niej określonych (co wypełnia dyspozycje art. 61 Konstytucji RP)”⁷.

W ostatnich latach obserwujemy zmianę w orzecznictwie sądów administracyjnych w tym kierunku, aby nie kwalifikować bezwzględnie wszystkich dokumentów jako informacji publicznej. Na tę tendencję wskazuje I. Kamińska, pisząc: „[...] po wielu latach praktyki powoli zaczyna narastać w NSA przekonanie, że ochrona interesów pojedynczego obywatela może naruszać interes ogólny i że zbyt szeroki dostęp do informacji publicznej może szkodzić interesom państwa”⁸.

NSA przyjął, że „Nie każda opinia prawna sporządzona przez organ administracji publicznej posiada walor informacji publicznej. O zakwalifikowaniu opinii prawnej do dokumentów podlegających udostępnieniu w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej decyduje cel, w jakim została opracowana. Opinia prawna sporządzona na użytek organu administracji publicznej w przedmiocie zasadności wszczęcia w przyszłości postępowania w konkretnej sprawie cywilnej nie stanowi informacji publicznej w rozumieniu art. 1 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej”⁹. Kontynuację tej linii zauważyć można w wyroku NSA z dnia 11 stycznia 2013 r., w którym zawarto tezę, że nie każda opinia prawna ma walor informacji publicznej. Istotny jest cel, dla którego ta opinia została stworzona. „Cech informacji publicznej, [...] nie można przypisać opinii prawnej sporządzonej na potrzeby organu, jeżeli ma służyć w postępowaniu w konkretnej sprawie, dotyczącej interesu prawnego podmiotu, który ten organ reprezentuje. [...] Opinia prawna sporządzona na użytek organu administracji publicznej w przedmiocie zasadności wszczęcia w przyszłości postępowania w konkretnej sprawie cywilnej, nie stanowi informacji publicznej w rozumieniu art. 1 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej”¹⁰.

⁷ II SAB/Wa 175/06.

⁸ „Na wokandzie” nr 17, <http://nawokandzie.ms.gov.pl/numer-17/aplikacja-i-kariera-17/wladza-pod-sedziowska-kontrola.html> [dostęp 07.01.2018].

⁹ Wyrok NSA z dnia 16 czerwca 2009 r., I OSK 89/09, LEX nr 590773.

¹⁰ I OSK 2267/12, LEX nr 1341465.

Pogląd ten znalazł również odbicie w literaturze przedmiotu: „[...] nie każda opinia prawna, ze względu na cel jej opracowania, posiada walor informacji publicznej. Takiego waloru nie można przypisać opinii prawnej sporządzonej na potrzeby organu, jeśli ma posłużyć w postępowaniu w konkretnej sprawie, dotyczącej interesu prawnego podmiotu, który ten organ reprezentuje”¹¹.

NSA w wyroku z dnia 27 stycznia 2012 r. stwierdził, że „Prezydent RP jest podmiotem biorącym udział w procesie legislacyjnym. [...] Może w związku z tym, ze względu na ogromną różnorodność uchwalanego prawa korzystać z opinii ekspertów. Opinie te nie są jednak informacją publiczną, jeżeli nie dotyczą konkretnego aktu będącego już przedmiotem toczącego się procesu legislacyjnego. Są natomiast dokumentem wewnętrznym, służącym gromadzeniu informacji, które w przyszłości mogą zostać wykorzystane w procesie decyzyjnym. Trzeba przy tym dodać, że opinie i ekspertyzy mające jedynie charakter poznawczy nie odnoszą się wprost do przyszłych działań i zamierzeń podmiotu zobowiązanego mają jedynie poszerzyć zakres wiedzy i informacji posiadanych przez ten podmiot. Dlatego poddanie tego procesu ścisłej kontroli społecznej byłoby niecelowe i utrudniłoby wewnętrzny proces kształtowania się stanowisk uzgadniania i ścierania się opinii dotyczących istniejącego stanu rzeczy, jego oceny oraz ewentualnej potrzeby zmian”¹². W kolejnym wyroku z dnia 21 czerwca 2012 r. NSA przyjął: „w orzecznictwie sądów administracyjnych wyrażany był pogląd, iż organom władzy publicznej niezbędna jest możliwość podejmowania decyzji dopiero po zebraniu zasobu niezbędnych informacji, uzgodnieniu stanowisk i przeanalizowaniu kilku możliwych wariantów danego rozstrzygnięcia. Dlatego od «dokumentów urzędowych» w rozumieniu art. 6 ust. 2 u.d.i.p. odróżnia się «dokumenty wewnętrzne» służące wprawdzie realizacji jakiegoś zadania publicznego, ale nie przesądzające o kierunkach działania organu. Dokumenty takie służą wymianie informacji, zgromadzeniu niezbędnych materiałów, uzgadnianiu poglądów i stanowisk. Mogą mieć dowolną formę, nie są wiążące, co do sposobu załatwienia sprawy, nie są w związku z tym wyrazem stanowiska organu, nie stanowią więc informacji publicznej [...] Korespondencja, w tym także mailowa osoby wykonującej zadania publiczne, z jego współpracownikami nie jest informacją publiczną, nawet jeżeli w jakiejś części dotyczy wykonywanych przez tę osobę zadań publicznych. Korespondencja taka nie ma jakiegokolwiek waloru oficjalności, a nawet jeśli zawiera propozycje dotyczące sposobu załatwienia określonej sprawy publicznej mieści się w zakresie swobody niezbędnej dla podjęcia prawidłowej decyzji po rozważeniu wszystkich racji przemawiających za różnorodnymi możliwościami jej załatwienia”¹³.

Kontynuację omawianej linii orzecznictwa zauważyć można w wyroku WSA w Białymstoku z dnia 19 marca 2013 r.: „Pomimo szerokiego rozumienia pojęcia informacji publicznej należy podkreślić, że ustawa o dostępie do informacji publicznej nie

¹¹ I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, *op. cit.*, s. 119 z powołaniem na wskazane tam orzeczenia.

¹² Wyrok NSA z dnia 27 stycznia 2012 r., I OSK 2130/11, LEX nr 1126276.

¹³ I OSK 666/ 12. Podobnie w uzasadnieniu wyroku z dnia 3 lipca 2013 r. NSA wskazał, że kalendarz spotkań organu, prowadzony w wersji elektronicznej ma charakter roboczy, a zawarte w nim informacje należą do tzw. „dokumentów wewnętrznych”, które mają charakter nieoficjalny, roboczy, często podlegają zmianie i dotyczą jedynie spraw organizacyjnych i porządkowych (II SAB/Wa 187/13, LEX nr 1359208).

może być i nie jest środkiem do wykorzystywania w celu wystąpienia z wnioskiem o udzielenie każdej informacji. Oznacza to, że zakres przedmiotowy ustawy wytycza i obejmuje dostęp tylko do informacji publicznej, a nie publiczny dostęp do wszelkich informacji (por. wyrok WSA w Warszawie z 16 marca 2004 r. II SAB/Wa 2/2004)¹⁴.

W sposób kompleksowy omawiana kwestia rozstrzygnięta została w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 listopada 2013 r. (sygn. akt P 25/12). Już na wstępie TK stwierdza, że udzielenie odpowiedzi na pytanie prawne pozwoli sądowi na „dokonanie oceny, czy ekspertyzy, materiały, opinie związane z realizacją przez prezydenta aktu urzędowego podpisania bądź odmowy podpisania ustawy, mieszczą się w normatywnym pojęciu «informacja publiczna» oraz czy podlegają udostępnieniu na gruncie reżimu ustawy o dostępie do informacji publicznej”.

Zdaniem Trybunału „za rozpatrzeniem przez Trybunał Konstytucyjny pytania prawnego przemawia analiza orzecznictwa sądów administracyjnych, które wskazuje na kontrowersje, w szczególności w zakresie kwalifikacji dokumentów wewnętrznych. Ze względu na nieostrość pojęcia informacji publicznej niezbędne jest ustalenie, czy ekspertyzy, opinie lub materiały stanowią informację publiczną, czy też nie”.

Trybunał Konstytucyjny w cytowanym wyroku zauważa, że „w doktrynie prawnej i orzecznictwie pojęcie informacji publicznej i sprawy publicznej jest rozumiane szeroko. Podlega ono ustaleniu nie tylko na podstawie art. 1 ust. 1 u.d.i.p., lecz także, a nawet przede wszystkim, na podstawie art. 61 Konstytucji. Skoro prawo do informacji publicznej ma charakter konstytucyjny, to ustawy je dookreślające powinny być interpretowane w taki sposób, aby gwarantować obywatelom i innym jednostkom szerokie uprawnienia w tym zakresie, a wszelkie wyjątki powinny być rozumiane wąsko. Wymienione przepisy są podstawą przyjęcia, że informację publiczną stanowi każda wiadomość wytworzona przez szeroko rozumiane władze publiczne i osoby pełniące funkcje publiczne lub odnosząca się do władz publicznych, a także wytworzona lub odnosząca się do innych podmiotów wykonujących funkcje publiczne w zakresie wykonywania przez nie zadań władzy publicznej i gospodarowania mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. Informacją publiczną jest zatem treść dokumentów odnoszących się do organu władzy publicznej, związanych z nim bądź go dotyczących.

Z tego szerokiego zakresu przedmiotowego informacji publicznej wyłączeniu podlegają jednak treści zawarte w dokumentach wewnętrznych, rozumiane jako informacje o charakterze roboczym (zapiski, notatki), które zostały utrwalone w formie tradycyjnej lub elektronicznej i stanowią pewien proces myślowy, proces rozważań, etap wypracowywania finalnej koncepcji, przyjęcia ostatecznego stanowiska przez pojedynczego pracownika lub zespół. W ich przypadku można bowiem mówić o pewnym stadium na drodze do wytworzenia informacji publicznej. Od «**dokumentów urzędowych**» w rozumieniu art. 6 ust. 2 u.d.i.p. odróżnia się zatem «**dokumenty wewnętrzne**» służące wprawdzie realizacji jakiegoś zadania publicznego, ale nieprzesądzające o kierunkach działania organu. Dokumenty takie służą wymianie informacji, zgromadzeniu niezbędnych

¹⁴ II SAB/Bk 3/13 ONSAiWSA 2014, nr6 poz. 99, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2014, nr 1, s. 154.

materiałów, uzgadnianiu poglądów i stanowisk. Nie są jednak wyrazem stanowiska organu, wobec czego nie stanowią informacji publicznej”.

Omawiany wyrok Trybunału Konstytucyjnego rozstrzygnął sygnalizowane wątpliwości co do charakteru prawnego dokumentu zawierającego informację o charakterze nieoficjalnym, roboczym. Dokument taki opracowany na potrzeby wytworzenia informacji publicznej, czy też niezbędny dla dalszego procesu decyzyjnego, nie ma charakteru publicznego. Służy on bowiem wyłącznie do podjęcia konkretnych działań, będących realizacją zadań publicznych. Dotyczy to również opinii czy ekspertyz, potrzebnych do podjęcia decyzji o obraniu konkretnej strategii w podejmowanych działaniach. Tak więc jako dokumenty, które dopiero pomogą w podjęciu kierunku działania, nie powinny być kwalifikowane jako informacja publiczna¹⁵.

Jednakże ustalenie, czy dana informacja ma charakter publiczny, wymaga wnikliwego badania stanu faktycznego. Przyjęcie bowiem przez podmiot, do którego wpłynął wniosek o udostępnienie informacji publicznej, że wnioskowana informacja nie jest publiczną, powoduje konieczność zawiadomienia o tym wnioskodawcy. Nie jest to jednak odmowa udostępnienia informacji publicznej. W takim przypadku nie można więc skończyć z formy decyzji administracyjnej. Jak wskazał WSA w Bydgoszczy w wyroku z dnia 15 stycznia 2008 r.: „Brak cech informacji publicznej powoduje, że brak jest podstaw do wydania decyzji w trybie przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej. Nie ma wówczas także obowiązku udostępnienia informacji. Organ, do którego wniesiono żądanie, powinien natomiast wystosować do wnioskodawcy pismo informacyjne o nienależeniu żądanej informacji do zakresu przedmiotowego ustawy”¹⁶. Decyzja administracyjna może być bowiem wydana wyłącznie w przypadku odmowy udostępnienia informacji publicznej. Oznacza to, że wnioskowana informacja musi mieć taki status. Tymczasem w sytuacji, gdy informacja jest kwalifikowana jako „dokument wewnętrzny”, nie ma zastosowania u.d.i.p. Forma decyzji „jest zastrzeżona wyłącznie dla informacji publicznej, zatem jeżeli żądanie nie dotyczy informacji publicznej, organ odmawia jej udostępnienia zwykłym pismem, sporządzonym z zachowaniem przewidzianych terminów. [...] W sytuacji bowiem, gdy informacja nie stanowi informacji o sprawach publicznych, załatwienie zgłoszonego we wniosku żądania następuje w drodze pisma”¹⁷.

Natomiast brak jakiegokolwiek odpowiedzi na wniosek uprawnionego, nawet jeśli nie jest on zasadny, gdyż nie dotyczy informacji publicznej, jest podstawą do wniesienia skargi na bezczynność¹⁸ przewidzianej w art. 3 § 2 pkt 8 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi¹⁹. Należy podkreślić, że skargę na bezczynność wnioskodawca może złożyć również w przypadku, gdy otrzyma wyżej wskazaną informację pisemną o tym, że dana informacja nie ma waloru publicznej.

¹⁵ Tak R. Cybulska, *op. cit.*

¹⁶ II SAB/Bd 40/07, LEX nr 505421.

¹⁷ Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 29 maja 2013 r., II SA/Gd 183/13, LEX nr 1321102.

¹⁸ Por. postanowienie NSA z dnia 25 października 2012 r., I OSK 2437/12, LEX nr 1269651.

¹⁹ Dz. U. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm.

Wnioskodawca może bowiem mieć wciąż odmienne stanowisko i nieudzielenie informacji może traktować jako beczynność w zakresie jej udzielenia²⁰.

2. „Informacja prosta a informacja przetworzona”

Jedną z kluczowych przesłanek udostępniania informacji publicznej, która została wskazana w treści art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p., jest interes publiczny. Zważywszy na fakt, iż ustawodawca jasno sprecyzował brak możliwości żądania od osoby wnioskującej interesu prawnego oraz faktycznego (*vide* art. 2 ust. 2 u.d.i.p.), należy przyrzeć się bliżej problematyce użytego pojęcia interesu publicznego, które warunkuje uzyskanie prawa do informacji publicznej przetworzonej.

Analizując treść art. 3, zasadniczą kwestią staje się zastosowanie dwóch nieostrych pojęć, które nie zostały zdefiniowane przez ustawodawcę, a mianowicie – interes publiczny oraz informacja publiczna przetworzona. Konsekwencją tego jest obserwowana na przestrzeni lat próba zdefiniowania tych pojęć w orzecznictwie.

Problematykę informacji przetworzonej warunkującej możliwość żądania od osoby wykonującej prawo do informacji publicznej wykazania istnienia przesłanki interesu publicznej podjęto w uzasadnieniu do projektu ustawy, wskazując, iż są to dane „w postaci zagregowanej, syntetycznej lub analitycznej”. Nie jest to jednak wystarczające do ustalenia warunków koniecznych dla zaistnienia informacji przetworzonej. Zgodnie ze znaczeniem słowa „przetwarzanie”, które oznacza proces polegający na przerabianiu, zmienianiu danej rzeczy, definicja informacji przetworzonej winna powstać z posiadanych informacji prostych, będących w posiadaniu podmiotu zobowiązanego, które po dokonaniu odpowiedniej ich obróbki pozwalają na uzyskanie nowej jakościowo informacji²¹.

Przed dalszą analizą pojęcia informacji przetworzonej warto zwrócić uwagę na proces przekształcenia informacji publicznej wskazany w art. 15 u.d.i.p, który stanowi odrębne pojęcie i nie powinien być utożsamiany z procesem przetwarzania informacji publicznej.

Przekształcenie informacji publicznej w żaden sposób nie ingeruje w jej treść. Odnosi się jedynie do czynności technicznych polegających na zmianie nośnika informacji. Przykładem jest tutaj chociażby zeskanowanie dokumentu, wykonanie jego kserokopii, nagranie na płytę CD, *etc.* Podkreśla to wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 września 2009 r. (sygn. akt II SA/Wa/978/09), stwierdzając, że „podstawową cechą różniącą informację publiczną przetworzoną od informacji publicznej jest to, że informacji tej wprost organ nie posiada i dla jej wytworzenia niezbędne jest przeprowadzenie pewnych działań na posiadanych przez dany podmiot informacjach, w wyniku których to działań powstanie nowo jakościowo informacja. Taka nowo jakościowo informacja nie jest jedynie innym technicznie zestawieniem posiadanych informacji – innym sposobem uszeregowania posiadanych dotąd informacji, ale inną, jakościowo nową informacją, prowadzącą zazwyczaj do określonej oceny danego zjawiska, czy określonej

²⁰ Tak słusznie R. Cybulska, *op. cit.*

²¹ E. Pierzchała, M. Woźniak (red.), *op. cit.*, s. 79.

interpretacji, znalezienia różnic albo podobieństw. Aby wytworzyć informację przetworzoną niezbędne jest poddanie posiadanych informacji analizie albo syntezie i wytworzenie w taki właśnie sposób nowej jakościowo informacji, która nie wynika z treści żadnej jednostkowej informacji, które podlegały procesowi przetwarzania, ale wynika z ich całościowego przetworzenia w określony sposób – w uogólnieniu, wynika z sumy (zbioru) jednostkowych informacji podlegających przetworzeniu. Zatem informacją przetworzoną nie jest inne uszeregowanie posiadanych informacji, ale nowa jakość tkwiąca immanentnie w uzyskanej w wyniku przetworzenia nowej informacji. 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 wytworzenia. Czasochłonność, kosztowność oraz trudności organizacyjno-techniczne lub biurowe, jakie wiążą się z przygotowaniem danej informacji publicznej, nie mogą zwalniać z obowiązku udostępnienia informacji. Przeprowadzenie niezbędnych czynności anonimizacji wybranych w powyższy sposób orzeczeń sądowych nie stanowi o wytworzeniu informacji przetworzonej”.

Czynności te wiązać się mogą z dodatkowymi opłatami, jakie poniesie wnioskujący o informację publiczną. Wysokość takiej opłaty jest ustalana indywidualnie i jest ona zależna od dodatkowych kosztów, które zostały wygenerowane w związku z realizacją prawa dostępu do informacji publicznej. Należy zwrócić uwagę na okoliczność, iż chodzi tutaj o szczególną kategorię kosztów, a nie o wszystkie koszty związane z udostępnieniem informacji. Przyjmuje się, że dodatkowy koszt to wydatek rzeczywiście poniesiony ponad koszt funkcjonowania bazy związany z realizacją wskazanego we wniosku sposobu udostępnienia lub koniecznością przekształcenia informacji²². Podmioty zobowiązane do udostępnienia informacji publicznej dokonują podziału ponoszonych kosztów, starając się rozgraniczyć koszty standardowe związane z realizacją tego zadania takie jak: zużycie energii elektrycznej, utrzymanie stanowiska pracy odpowiedzialnego za zadanie, koszt zakupu sprzętu biurowego od kosztów związanych z przekształceniem informacji.

Trafnie wskazuje M. Sakowska-Baryła, że informacją prostą jest ta, której treść nie ulega zmianie przed udostępnieniem – podmiot zobowiązany do udostępnienia ją posiada, a jej udostępnienie wymaga przekazania w sposób i formie wskazanych przez wnioskodawcę²³.

Pojęcie informacji przetworzonej wielokrotnie definiowało orzecznictwo sądów administracyjnych. NSA w wyroku z dnia 17 października 2006 r., (sygn. akt I OSK 1347/05) wyraził pogląd, iż informacja publiczna przetworzona to taka informacja, na którą składa się pewna suma informacji tzw. informacji publicznej prostej, dostępnej bez wykazywania przesłanki interesu publicznego. Ze względu jednak na treść żądania, udostępnienie wnioskodawcy konkretnej informacji publicznej nawet o wspomnianym wyżej prostym charakterze, wiązać się może z potrzebą przeprowadzenia odpowiednich analiz, zestawień, wyciągów, usuwania danych chronionych prawem. Takie zabiegi czynią zatem

²² A. Skóra, *Dostęp do informacji publicznej a kodeks postępowania administracyjnego*, Poznań 2015, s. 91.

²³ M. Sakowska-Baryła, *Orzecznictwo w sprawie udostępnienia i odmowy udostępnienia informacji publicznej*, Warszawa 2010, s. 64.

takie informacje proste informacją przetworzoną, której udzielenie jest skorelowane z potrzebą istnienia przesłanki interesu. Rozszerza powyższą definicję wyrok WSA w Poznaniu z dnia 10 grudnia 2014 r. (sygn. akt IV SA/Po 940/14), który wskazuje, iż informacją przetworzoną jest informacja publiczna opracowana przez podmiot zobowiązany przy użyciu dodatkowych sił i środków, na podstawie posiadanych przez niego danych, w związku z żądaniem wnioskodawcy i na podstawie kryteriów przez niego wskazanych, czyli innymi słowy informacja, która zostanie przygotowana „specjalnie” dla wnioskodawcy wedle wskazanych przez niego kryteriów. Będzie to zatem taka informacja, co do której podmiot zobowiązany do jej udzielania nie dysponuje taką „gotową” informacją na dzień złożenia wniosku, ale jej udostępnienie wymaga podjęcia dodatkowych czynności. Informacja przetworzona to taka informacja, której wytworzenie wymaga intelektualnego zaangażowania podmiotu zobowiązanego. Stanowisko w tej materii przedstawił także NSA w wyroku z dnia 21 września 2012 r. (sygn. akt I OSK 1477/12), gdzie wskazał, że zarówno w doktrynie, jak też orzecznictwie sądów administracyjnych utrwalił się pogląd, iż „informacją prostą jest informacja, której zasadnicza treść nie ulega zmianie przed jej udostępnieniem. Natomiast informacja przetworzona jest jakościowo nową informacją nieistniejącą dotychczas w przyjętej ostatecznie treści i postaci, chociaż jej źródłem są materiały znajdujące się w posiadaniu zobowiązanego”.

Podobnie w wyroku z dnia 2 czerwca 2011 r. (sygn. akt I OSK 279/11) NSA odnosi się do częstych sytuacji, gdy wniosek o udostępnienie informacji publicznej zawiera ankietę, która określa kryteria, według których wnioskodawca domaga się opracowania informacji. „Jeżeli organ na dzień złożenia takiego wniosku nie dysponował informacją w formie i treści żądanej przez skarżącego, to zasadnie dokonano oceny, że skarżący domagał się uzyskania informacji jakościowo nowej, a więc takiej, która nie istnieje w żądanej treści i postaci. Skarżący wniósł o udzielenie mu danych statystycznych według kryteriów przez niego określonych, a nie kryteriów określonych powszechnie obowiązującymi przepisami prawa. Nie ma także znaczenia okoliczność czy sporządzanie zestawień żądanych przez skarżącego wymaga znacznych, czy też niewielkich nakładów pracy. Wystarczającym jest fakt, iż jest to informacja, którą organ musi wytworzyć na podstawie posiadanych w swoich zasobach dokumentów”.

Środowisko prawnicze i naukowe również poruszało na potrzebę zdefiniowania pojęcia informacji przetworzonej. Postulaty *de lege ferenda* w przedmiocie zdefiniowania pojęcia informacji przetworzonej były zgłaszane w ekspertyzie Polskiej Akademii Nauk dotyczącej rozwiązań mogących stanowić podstawę do zmian przepisów regulujących zasady dostępu do informacji publicznej i jej ponownego wykorzystywania. W opinii zaproponowano następujące elementy konstrukcyjne pojęcia „przetworzenie”: „[...] jest to operacja podmiotu zobowiązanego na posiadanych przez niego informacjach publicznych, która spełnia łącznie następujące warunki: (a) w jej wyniku powstaje informacja jakościowo nowa, (b) powstała informacja jest przygotowana w odpowiedzi na konkretny wniosek, (c) jej wytworzenie wiąże się ze znacznym nakładem pracy lub innym nakładem, w tym finansowym”. Na tej podstawie została zaproponowana następująca definicja pojęcia „przetworzenie informacji”: „[...] rozumie się przez to operacje

podmiotu zobowiązanego na posiadanych przez niego informacjach publicznych, wymagające znacznego nakładu, których wynikiem jest wytworzenie nowej informacji zgodnie z wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej; nie stanowi przetworzenia informacji anonimizacja danych”²⁴.

Po takim dookreśleniu pojęć informacji publicznej prostej oraz informacji publicznej przetworzonej można przejść do próby zdefiniowania kolejnego nieostrego pojęcia użytego w ustawie o dostępie do informacji publicznej, które warunkuje bezpośrednio udostępnienie informacji przetworzonej. Istota interesu publicznego została także zdefiniowana na podstawie orzecznictwa sądów administracyjnych oraz doktryny, dzięki czemu możliwe jest określenie kwestii odmowy udostępnienia informacji publicznej przetworzonej. Jednakże każda z analizowanych spraw w zakresie zasadności przetworzenia informacji publicznej w aspekcie istnienia szczególnego interesu publicznego powinna być każdorazowo badana indywidualnie.

Pojęcie *interes publiczny* stanowi antonim interesu prywatnego wnioskującego. Interes publiczny powinien odnosić się do ogółu obywateli, a udostępnienie informacji publicznej istotnej dla interesu publicznego winno wpływać m.in. na usprawnienie działalności organów administracji publicznej, polepszenie życia społeczeństwa, dobra wspólnego.

Posłużenie się pojęciem o tak nieprecyzyjnej treści jest działaniem zmierzającym do osiągnięcia pewnych celów pragmatycznych, nie sposób bowiem przewidzieć wszystkich okoliczności konkretnej sytuacji w ulegającej ciągłym zmianom rzeczywistości.

Ustawodawca, wyposażając pojęcia zawarte w tekstach prawnych w pewną dozę ogólności, doprowadza do sytuacji, w której organ orzekający dysponuje większą swobodą w procesie decyzyjnym, a ta niedookreśloność pozwala na uelastycznienie procesu stosowania prawa poprzez konieczność każdorazowego przeanalizowania indywidualnego przypadku i wszystkich towarzyszących mu warunków i okoliczności, łagodząc sztywne postanowienia przepisów prawa wyznaczających „sposoby zachowania całych klas adresatów w oznaczonych klasach sytuacji”. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, który odnosi się do treści art. 31 Konstytucji RP, przyjmuje się, że działania w sprawie jakiegoś dobra ponadindywidualnego (tj. w interesie publicznym, społecznym) zakłada się ujęcie go w postaci co najmniej jednej z sześciu wartości²⁵:

- 1) bezpieczeństwa prawnego,
- 2) porządku publicznego,
- 3) ochrony środowiska,
- 4) ochrony zdrowia publicznego,
- 5) ochrony moralności publicznej,
- 6) wolności i praw innych osób.

²⁴ J. Kurek, *Potrzebna lepsza definicja informacji przetworzonej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2016, nr 12.

²⁵ A. Wilczyńska, *Interes publiczny w prawie stanowionym i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, <http://www.lex.pl/akt/-/akt/interes-publiczny-w-prawie-stanowionym-i-orzecznictwie-trybunalu-konstytucyjnego> [dostęp 07.01.2018].

Interes publiczny definiuje się jako związany z funkcjonowaniem państwa, organów publicznych, jako odnoszący się do dobra wspólnego ogółu społeczeństwa, związany zwłaszcza z gospodarowaniem mieniem publicznym. Jak zauważa M. Sakowska-Baryła, interes publiczny jest kwalifikowany jako szczególnie istotny poprzez jego wyjątkowość²⁶. Odnosząc się do uzasadnienia ustawy o dostępie do informacji publicznej, wskazano, że udostępnienie przysługuje w takim zakresie, w jakim jest to istotne dla ogółu obywateli. Można też stwierdzić, że zgodnie z ideą projektodawców określenie to miało znaczenie bliższe interesowi społecznemu niż instytucjom publicznym²⁷. Pojęcie interesu publicznego jest używane w normach prawa materialnego regulującego stosunki społeczne na płaszczyźnie różnych dziedzin życia. Istotą tego pojęcia na gruncie ustawy o dostępie do informacji publicznej jest bowiem fakt realizacji prawa dostępu do informacji publicznej we wspólnym interesie i wykonywania funkcji państwa. Jest to ściśle związane z realizacją publicznego prawa podmiotowego do informacji, które to zawsze następuje z powołaniem na realizację lub ochronę interesu publicznego lub indywidualnego²⁸. Podobnie w wyroku NSA z dnia 16 czerwca 2009 r. (sygn. akt I OSK 57/09) wskazuje się, że za sprawę szczególnie istotną dla interesu publicznego należy uznać taką, która – ze względu na rodzaj, czas, miejsce, sposób, okoliczności rozstrzygnięcia i późniejszej realizacji – w istotnym zakresie wpływa lub może wpływać na wykonywanie przez podmioty władzy publicznej (w tym także inne osoby i jednostki organizacyjne w zakresie, w jakim współuczestniczą w procesie wykonywania władzy publicznej gospodarują majątkiem Skarbu Państwa) ich uprawnień i obowiązków. W zakresie prawa dostępu do informacji oznacza to, że interes publiczny istnieje wówczas, gdy uzyskanie określonych informacji mogłoby mieć znaczenie z punktu widzenia funkcjonowania państwa, np. w konsekwencji usprawniałoby działanie jego organów. Podstawowym elementem pozwalającym na właściwe uzasadnienie szczególnego interesu publicznego jest więc wykazanie, że działanie organów i innych podmiotów realizujących zadania publiczne wywołało lub będzie wywoływało skutki dla potencjalnie dużego kręgu adresatów. Wnioskodawca musi więc wykazać, zgodnie z regułą koniecznego współdziałania organu i podmiotu ubiegającego się o załatwienie określonej sprawy w określony sposób, że informacje, które zamierza uzyskać, nie dotyczą wyłącznie jego interesu, jak również nakreślenia okoliczności i faktów, które zostaną uznane za wystarczające dla przyjęcia, że działa on w interesie publicznym, a sprawa, o której chce zostać poinformowany, ma szczególne znaczenie.

Z samej treści artykułu 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. nie wynika, że ciężar wykazania istnienia szczególnego interesu publicznego leży po stronie wnioskodawcy, jednakże orzecznictwo sądów dość jednoznacznie wskazuje, iż to organ zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej winien poinformować stronę o przetworzonym charakterze informacji publicznej, a następnie wystąpić o wykazanie istnienia przesłanek istotnych dla interesu publicznego. Istotny staje się wówczas fakt, iż negatywny wynik dotyczący

²⁶ M. Sakowska-Baryła, *op. cit.*, s. 67.

²⁷ E. Pierzchała, M. Woźniak, *op. cit.*, s. 84.

²⁸ J. Taczkowska-Olszewska, *Dostęp do informacji w polskim systemie prawnym*, Warszawa 2014, s. 125-126.

istnienia szczególnie istotnego interesu publicznego, którego konsekwencją jest wydanie decyzji odmownej w sprawie udostępnienia informacji publicznej przetworzonej, pociąga za sobą konieczność udowodnienia przez organ zobowiązany do udostępnienia informacji braku zaistnienia tejże przesłanki. Z tego też względu dochodzi się do wniosku, iż właściwa diagnoza potrzeby zaistnienia powodów, dla których udostępnienie informacji jest szczególnie istotne dla interesu publicznego, rodzi konieczność właściwej argumentacji tej decyzji organu. Podobne stanowisko wyrażone zostało w wyroku NSA z dnia 9 sierpnia 2011 r. (sygn. akt I OSK 976/11) oraz wyroku NSA z dnia 16 czerwca 2009 r. (sygn. akt I OSK 57/09): „odmowa udostępnienia informacji przetworzonej z uwagi na brak interesu publicznego może nastąpić jedynie w przypadku wykazania przez podmiot zobowiązany do jej udostępnienia, iż uzyskanie takiej informacji nie jest szczególnie istotne dla interesu publicznego”. Szersze ujęcie występuje w wyroku NSA z dnia 8 czerwca 2011 r. (sygn. akt I OSK 426/11): „nawet w wypadku, gdy wnioskodawca nie odpowie na wezwanie do wykazania szczególnie istotnego interesu publicznego przemawiającego za udostępnieniem informacji publicznej przetworzonej, podmiot zobowiązany do jej udzielenia musi zawsze w uzasadnieniu decyzji o odmowie odnieść się do kwestii, czy przesłanka, o której mowa w art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. istnieje czy też nie”.

Limitations of access to public information – selected issues

Abstract

Access to public information is one of the most important principles of modern democracy and civil society. One of the more problematic issues related to the assessment of the status of information as public is the assessment of the nature of the so-called information or internal document. As documents that will only help in taking action, they should not be qualified as public information. However, determining whether a given information is public requires an in-depth examination of the facts. Another issue discussed is „simple information and processed information” and the notion of public interest, which determines the right to publicly processed information.

Key words

public information, internal information, simple information, information processed.

Prof. zw. dr hab. Bogdan Dolnicki – kierownik Katedry Prawa Samorządu Terytorialnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego

Literatura

- Cybulska R., *Brak przymiotu informacji publicznej tzw. dokumentu wewnętrznego na przykładzie wybranych orzeczeń*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2014, nr 9
- Kamińska I., Rozbicka-Ostrowska M., *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2012
- Kurek J., *Potrzebna lepsza definicja informacji przetworzonej*, „Przegląd Prawa Publicznego”, 2016, nr 12

- Pierzchała E., Woźniak M. (red.), *Dostęp do informacji publicznej w Polsce i w Europie – wybrane zagadnienia prawne*, Opole 2010
- Sakowska-Baryła M., *Orzecznictwo w sprawie udostępnienia i odmowy udostępnienia informacji publicznej*, Warszawa 2010
- Skóra A., *Dostęp do informacji publicznej a kodeks postępowania administracyjnego*, Poznań 2015
- Taczowska-Olszewska J., *Dostęp do informacji w polskim systemie prawnym*, Warszawa 2014
- Wilczyńska A., *Interes publiczny w prawie stanowionym i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, <http://www.lex.pl/akt/-/akt/interes-publiczny-w-prawie-stanowionym-i-orzecznictwie-trybunalu-konstytucyjnego> [dostęp 07.01.2018]
- Zacharko L., Wartenberg-Kempka B. *Zasady ograniczania dostępu do informacji publicznej (zagadnienia wybrane)*, [w:] E. Pierzchała, M. Woźniak (red.), *Dostęp do informacji publicznej w Polsce i w Europie – wybrane zagadnienia prawne*, Opole 2010

