

ODMOWA DOSTĘPU DO INFORMACJI PUBLICZNEJ

Przesłanki, granice, procedura

Piotr Sitniewski

ODMOWA DOSTĘPU DO INFORMACJI PUBLICZNEJ

Przesłanki, granice, procedura

Piotr Sitniewski

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa

Stan prawny na 1 października 2020 r.

Recenzent

Dr hab. Jarosław Dobkowski, prof. UWM

Wydawca

Izabella Matecka

Redaktor prowadzący

Tomasz Pietrzak

Opracowanie redakcyjne

JustLuk

Projekt okładek serii

Wojtek Kwiecień-Janikowski, Przemek Dębowski



Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

Szanujemy prawo i własność

Więcej na www.legalnakultura.pl

Polska Izba Książki

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2020

ISBN 978-83-8223-148-9

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 22 535 82 19

e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

„O jakości jawności życia publicznego
nie świadczy to, ile pokazujemy,
ale co zakrywamy”

P. Sitniewski

Mojemu Przyjacielowi Wojtkowi

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	13
Wstęp	17
Rozdział 1	
Sposoby realizacji prawa do informacji	19
1.1. W jaki sposób może być realizowane prawo do informacji	19
1.2. Formy realizacji prawa do informacji	21
1.2.1. Prawo do informacji bez nośnika	22
1.2.2. Prawo do wglądu w nośnik zawierający informacje publiczne (art. 3 ust. 1 pkt 2 u.d.i.p.)	25
1.2.3. Dostęp do posiedzeń organów kolegialnych i ich komisji (art. 3 ust. 1 pkt 3 u.d.i.p. w zw. z art. 61 ust. 2 Konstytucji RP; art. 11b ust. 2 u.s.g., art. 8a ust. 2 u.s.p. i art. 15a ust. 2 u.s.w.)	33
1.2.4. Prawo do zapoznania się z informacjami obowiązkowo zamieszczanymi w Biuletynie Informacji Publicznej (art. 10 ust. 1 u.d.i.p. w zw. z art. 8 ust. 3 zdanie pierwsze u.d.i.p.)	34
1.2.5. Prawo do zapoznania się z informacjami obowiązkowo wykładanymi lub wywieszanymi w miejscach ogólnie dostępnych (art. 10 ust. 1 u.d.i.p. w zw. z art. 8 ust. 3 zdanie pierwsze u.d.i.p.)	35

1.3. Uprawnienia o wymiarze technicznym	39
1.3.1. Prawo do kopii i wydruku	39
1.3.2. Prawo do przesłania i przeniesienia informacji	45

Rozdział 2

Formy prawne realizacji wniosku	50
2.1. Forma władcza decyzji i czynności materialno -techniczne	50
2.2. Anonimizacja nośników informacji	55
2.2.1. Cel i prawny charakter anonimizacji	55
2.2.2. Warunki poprawnie przeprowadzonej anonimizacji	58

Rozdział 3

Struktura prawna decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej	66
3.1. Elementy składowe oraz wymogi minimalne decyzji	66
3.2. Oznaczenie podmiotu obowiązanej/adresata wniosku (art. 107 § 1 pkt 1 k.p.a.)	71
3.3. Data wydania decyzji	74
3.4. Oznaczenie strony lub stron	78
3.5. Powołanie podstawy prawnej	81
3.6. Rozstrzygnięcie wraz z uzasadnieniem faktycznym i prawnym	86
3.7. Pouczenie o prawie do złożenia odwołania	90
3.8. Pouczenie o prawie do zrzeczenia się odwołania i skutkach zrzeczenia się odwołania	96
3.9. Podpis pod decyzją	98
3.10. Pouczenie o dopuszczalności wniesienia powództwa lub skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego	102
3.10.1. Pouczenie o dopuszczalności wniesienia powództwa	102
3.10.2. Pouczenie o dopuszczalności wniesienia skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego	103
3.11. Pouczenie o dopuszczalności wniesienia sprzeciwu od decyzji	108
3.12. Wymogi dodatkowe decyzji	111

Rozdział 4

Ograniczenia prawa do informacji	121
4.1. Przesłanki ograniczające wskazane w Konstytucji RP	121
4.2. Formuły realizacji prawa do informacji a forma i sposób dostępu	124
4.3. Charakterystyka regulacji ograniczających prawo do informacji	127
4.4. Reguły ograniczenia formy realizacji prawa do informacji	136
4.4.1. Podstawa prawna ograniczenia	136
4.4.2. Forma prawna działania ograniczającego	138
4.4.3. Zakaz naruszania istoty formy realizacji prawa do informacji	142
4.4.4. Konieczność ograniczenia dla ochrony zagrożonych dóbr	151

Rozdział 5

Przesłanki odmowy udostępnienia informacji publicznej	161
5.1. Warunki wstępne	161
5.2. Przesłanka ochrony informacji niejawnych	166
5.3. Przesłanka prawa do prywatności	181
5.3.1. Charakterystyka ogólna	181
5.3.2. Prawo do prywatności a ochrona danych osobowych	182
5.3.3. Osoba pełniąca funkcję publiczną – analiza orzecznictwa	187
5.3.4. Cechy definicyjne osoby pełniącej funkcję publiczną	198
5.3.5. Reguły ujawniania informacji o osobie	212
5.4. Przesłanka tajemnicy przedsiębiorcy	232
5.4.1. Tajemnica przedsiębiorcy a tajemnica przedsiębiorstwa	232
5.4.2. Elementy składowe tajemnicy przedsiębiorcy	245
5.4.3. Reguły zastrzegania tajemnicy	249
5.4.4. Tajemnica przedsiębiorcy a przepisy szczególne	258

5.5. Szczególna istotność przetworzenia dla interesu publicznego jako przesłanka odmowy	268
5.5.1. Cel i charakterystyka przesłanki	268
5.5.2. Informacja publiczna prosta	275
5.5.3. Informacja publiczna przetworzona klasyczna	278
5.5.4. Informacja publiczna przetworzona oparta na sumie działań prostych	281
5.5.5. Reguły rozpatrywania wniosków o informację przetworzoną	286
Bibliografia	307

WSTĘP

W komentarzu do ustawy z 6.09.2001 r. o dostępie do informacji publicznej¹ z 2011 r. w zdaniu wstępnym starałem się przekazać główną myśl, jaka powinna przyświecać każdemu pracownikowi instytucji obowiązanej do stosowania tej ustawy. Owo przekonanie w pełni zachowało aktualność, i stało się jeszcze bardziej wiarygodne po prawie 20 latach obowiązywania prawa do informacji w Polsce w wymiarze ustawowym. W 2011 r. pisałem tak: „Pragnę jako Autor wskazać na fundamentalne zagadnienie przy realizacji prawa do informacji publicznej. Za każdym wnioskiem składanym w trybie ustawy kryje się rzeczywista potrzeba jednostki, którą należy umiejętnie odczytać i starać się ją zaspokoić w sposób najmniej uciążliwy i biurokratyczny. Każdy wniosek jest unikalny i w taki też zindywidualizowany sposób powinien być rozpatrywany. Poza regulacją prawną, orzecznictwem, opiniami doktryny, istnieje cała sfera pozaprawna rozpatrywania wniosków, którym przyświecać powinny zdrowy rozsądek i przeświadczenie o służebnej roli administracji publicznej. Bez tego przeświadczenia żadne regulacje prawne nie spełnią zakładanego celu w stopniu satysfakcjonującym”. W lutym 2020 r. ukazało się trzecie wydanie książki P. Sitniewskiego, *Dostęp do informacji publicznej. Pytania i odpowiedzi. Wzory pism*². Jako motto wskazałem, że o jakości jawności życia publicznego nie świadczy to, ile pokazujemy, ale co zakrywamy. Warto zacytować w tym miejscu M. Safjana, którego

¹ P. Sitniewski, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2011.

² P. Sitniewski, *Dostęp do informacji publicznej. Pytania i odpowiedzi. Wzory pism*, Warszawa 2020.

zdaniem: „Najbardziej nawet abstrakcyjne i precyzyjne rozważania doktrynalne oraz podejmowane próby interpretacyjne nie zastąpią zwyczaju, wrażliwości i wyczucia zarówno po stronie odbiorcy informacji, jak i jej nadawcy. Albowiem **to nie prawnicy, ale opinia publiczna będzie określała, gdzie przebiega granica chronionej prywatności osób publicznych**”³. W aktualnej sytuacji to właśnie zdanie pragnę uczynić mottem tej książki.

Gdy Czytelnik natknie się na problem interpretacyjny wymagający wskazania, gdzie przebiega granica jawności życia publicznego, warto głębiej się zastanowić nad tym: komu i w jakim zakresie wolno te granice przekroczyć; jakie wartości stoją przed jawnością, są od niej ważniejsze; kiedy jawność otwiera drzwi, a kiedy wychodzi drzwiami tylnymi, a kiedy znowu witana jest na salonach – choć nie zawsze z entuzjazmem, raczej z wymuszoną uprzejmością, a wręcz na granicy chłodnej akceptacji. Dziś nie sama informacja jest problemem, ale jej aktualność i wiarygodność. Jest jeszcze wiele innych kwestii problemowych, ale one już wykraczają poza tematy poruszone w tej książce. Zostały one zawarte już w 2015 r. w publikacji⁴ na temat potrzeby zmian w ustawie z 6.09.2001 r. o dostępie do informacji publicznej.

Życzę Państwu owocnego dialogu, jaki – mam nadzieję – zrodzi się z lektury tego, co przeczytacie Państwo w tej niewielkiej, ale pierwszej na rynku publikacji, która tak bezpośrednio podejmuje temat nie samej jawności, lecz odmowy dostępu do informacji publicznej.

³ M. Safjan, *Prawo do prywatności osób publicznych* [w:] *Prace z prawa prywatnego ku czci sędziego Janusza Pietrzykowskiego*, red. Z. Banaszczyk, Warszawa 2000, s. 264.

⁴ P. Sitniewski, *Potrzeba zmian w ustawie o dostępie do informacji publicznej – uwagi de lege ferenda*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 4, s. 17–33.

Rozdział 1

SPOSOBY REALIZACJI PRAWA DO INFORMACJI

1.1. W jaki sposób może być realizowane prawo do informacji

Najprościej rzecz ujmując, można powiedzieć, że prawo do informacji może być realizowane według dwóch form: jako prawo do wiedzy lub prawo do wiedzy wraz z jej nośnikiem. Jednak okazuje się, że zarówno Konstytucja RP, jak i sama ustawa z 6.09.2001 r. o dostępie do informacji publicznej nieco szerzej ujmują to zagadnienie. Stąd też w całej książce będzie używane pojęcie formy realizacji prawa do informacji. Poza tym w ustawie z 6.09.2001 r. o dostępie do informacji zostały użyte pojęcia formy i sposobu dostępu do informacji, jednak są to zagadnienia o bardziej technicznym charakterze. Pozwala to pod pewnymi warunkami na umorzenie w drodze decyzji postępowania, jeżeli adresat wniosku nie jest w stanie z przyczyn technicznych zrealizować wniosku w formie i w sposób wskazany przez wnioskodawcę (reguluje to art. 14 u.d.i.p.).

Aby wniosek mógł być właściwie zrealizowany, **musi być zrozumiały i jasno sformułowany**. Sprowadza się to w praktyce do zobowiązania wnioskodawcy, by treść swojego wniosku określił w sposób możliwie najbardziej precyzyjny i jasno wskazał, jakiego rodzaju informacji oczekuje i w jakim zakresie. Sama ustawa o dostępie do informacji publicznej nie określa w tej kwestii żadnych wymogów. W praktyce zatem to opinie sądów administracyjnych w dużej mierze kształtują

standardy w tym zakresie. W tym miejscu zagadnienie to nie będzie szerzej omawiane – odsyłam do mojej poprzedniej książki w tym zakresie¹. Można stwierdzić, że: „Jeżeli treść wniosku jest nie jasna, niezrozumiała, nie pozwala obiektywnie ustalić treści żądania, pomyłkowo wnioskodawca nie załączył treści wniosku do korespondencji e-mailowej, powinno się do wnioskodawcy wystąpić o sprecyzowanie zakresu wniosku, wyznaczając rozsądny na to termin. W moim przekonaniu w takiej sytuacji nie biegnie termin na załatwienie wniosku określony w art. 13 u.d.i.p., gdyż wobec braku podstawowego elementu sprawy w rozumieniu prawa do informacji, jakim jest określenie treści żądania, nie ma sprawy. Dopiero gdy wnioskodawca w odpowiedzi na wezwanie do sprecyzowania wniosku wyjaśni te elementy, które budziły wątpliwości i czyniły niemożliwym rozpatrzenie wniosku, zaczyna swój bieg termin określony w art. 13 ust. 1 u.d.i.p.”².

Dodatkowo **wnioskodawca powinien wskazać, czy jest zainteresowany otrzymaniem samej informacji, czy też pragnie uzyskać informację wraz z nośnikiem**. I nie chodzi tu o wskazanie miejsca i sposobu udostępnienia informacji, o jakich możemy przeczytać w uchwale NSA (7): „Należy podzielić pogląd wyrażony przez WSA w Krakowie (akt II SAB/Kr 58/07), że «każdy wniosek, niezależnie od tego, jaki rodzaj postępowania ma wszczynać, musi zawierać co najmniej takie dane i być na tyle precyzyjny, aby możliwe było jego załatwienie zgodnie z prawem». Za trafne uznać należy również stanowisko dotyczące niezbędnych elementów formalnych, które powinien zawierać wniosek o udostępnienie informacji publicznej. Za elementy takie zostały uznane: wskazanie zakresu żądanej informacji publicznej oraz określenie miejsca i sposobu udostępnienia” (uchwała NSA (7) z 9.12.2013 r., I OPS 7/13, LEX nr 1399808). Wnioskodawca musi wyraźnie określić, czy oczekuje informacji – co z reguły ułatwia procedowanie z wnioskiem, czy też oczekuje konkretnego nośnika tejże informacji – co już nie zawsze jest możliwe i czasem bywa kłopotliwe ze względu na różnorodny charakter nośnika informacji.

¹ P. Sitniewski, *Dostęp do informacji publicznej...*, pytanie nr 19: *Jak należy postąpić, gdy wniosek jest niejasny?*, s. 91–94.

² P. Sitniewski, *Dostęp do informacji publicznej...*, s. 94.

Jeżeli zatem wniosek nie wskazuje, w jaki sposób wnioskodawca chce uzyskać informacje, adresat wniosku nie musi niczego wyjaśniać. Po prostu realizuje wniosek w sposób, który uzna za najszybszy i najmniej angażujący. „Skoro skarżący nie sprecyzował dokładnie swojego żądania co do formy zapisu, przed wniesieniem skargi do sądu administracyjnego, to nie można twierdzić, iż udostępnienie mu przez organ żądanej informacji w żądanej formie, a zapisanej w formacie PDF, jest niezgodne z jego żądaniem wyrażonym we wniosku. Niedopuszczalne byłoby obarczanie organu konsekwencjami prawnymi nieprecyzyjności i lakoniczności wniosku oraz niewyartykułowania w nim jednoznacznie przez wnioskodawcę swojej woli” (wyrok NSA z 12.04.2017 r., I OSK 1928/15). Jak słusznie wskazał WSA w Krakowie: „ponieważ wniosek o udzielenie przedmiotowej informacji został przesłany do Komornika (...) w formie e-maila także w tej formie należało udzielić wnioskowanej informacji publicznej” (wyrok WSA w Krakowie z 31.03.2017 r., II SAB/Kr 5/17, LEX nr 2284623). Jeżeli jednak wnioskodawca wskaże, w jaki sposób chce uzyskać informacje, wtedy należy żądanie odpowiednio rozważyć i w razie możliwości je zrealizować.

1.2. Formy realizacji prawa do informacji

Przez formę realizacji prawa do informacji można rozumieć organizacyjno-techniczne elementy, dzięki którym możliwe staje się uzyskanie wiedzy na temat spraw publicznych. Formy realizacji prawa do informacji zostały wskazane w art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, jednak katalog tam określony nie jest wyczerpujący. „W art. 61 ust. 1 Konstytucji określone zostało powszechne obywatelskie prawo dostępu do informacji o działalności organów państwowej oraz samorządowej władzy publicznej, a także do informacji o działalności osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje także uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. Formy w jakich realizowane ma być obywatelskie prawo do informa-

cji ustrojodawca określił w ust. 2 tego art. 61 Konstytucji, wskazując, iż obejmuje ono dostęp do dokumentów urzędowych oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej, pochodzących z powszechnych wyborów. Analiza art. 61 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji wskazuje, iż zakres określonego w nim prawa do informacji zdeterminowany jest w znacznej mierze przez samą Konstytucję. Przepisy te określają bowiem jakie uprawnienia wiążą się z obowiązywaniem tego prawa oraz wskazują, na jakie podmioty nałożony jest obowiązek podjęcia takich działań, aby to prawo obywatelskie mogło być zrealizowane. Prawo do uzyskania informacji dotyczy działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne, a także działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego oraz innych osób i jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa oraz dostęp do dokumentów i wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z publicznych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu” (wyrok NSA z 23.05.2019 r., I OSK 1822/17, LEX nr 2703523).

Dopiero łączna analiza Konstytucji RP oraz ustawy z 6.09.2001 r. o dostępie do informacji publicznej pozwala na wskazanie zamkniętego katalogu form realizacji prawa do informacji publicznej, do których można zaliczyć poniższe kwestie.

1.2.1. Prawo do informacji bez nośnika

Wnioskodawca pyta, a podmiot obowiązany odpowiada – jest to formuła z technicznego punktu widzenia najprostsza i niewymagająca żadnych specjalnych działań. Jednak w praktyce nie o technikalnia tu chodzi, gdyż okazuje się, że na najprostsze pytania najtrudniej jest odpowiedzieć. W tej formie wnioskodawca nie chce się zapoznawać z jakimikolwiek nośnikami informacji, pragnie jedynie uzyskać wiedzę na dany temat. Z punktu widzenia czysto technicznego to może się wydawać proste. Ale właśnie konieczność wytworzenia informacji w celu realizacji czyjegoś konstytucyjnego prawa do informacji może

okazać się na tyle trudne i czasochłonne, że ustawodawca stworzył mechanizm ważenia interesów – informacja publiczna przetworzona (art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p.), której uzyskanie jest warunkowane wystąpieniem w sprawie szczególnej istotności dla interesu publicznego, by dokonać przetworzenia. Oceny owej istotności dla interesu publicznego dokonuje pracownik instytucji, urzędnik i to wcale nie jest proste.

Forma prawa do informacji bez nośnika powinna być realizowana niezwłocznie, zgodnie z dyspozycją wskazaną w art. 13 ust. 1 u.d.i.p., według której udostępnianie informacji publicznej na wniosek następuje bez zbędnej zwłoki. Jest to forma, którą w wymiarze praktycznym odnajdujemy we wnioskach o następującej przykładowej treści:

- a) PRZYKŁAD 1: „Proszę o podanie informacji, jaką kwotę wydała gmina na organizację festiwalu X”,
- b) PRZYKŁAD 2: „Za jaką kwotę wyceniono sprzedaż mebli będących wyposażeniem pałacu Y?”,
- c) PRZYKŁAD 3: „Ile w ubiegłym roku Miasto wydało na obsługę prawną urzędu?”,
- d) PRZYKŁAD 4: „Ile kosztował catering w trakcie oficjalnego bankietu zorganizowanego przez Ministerstwo w związku z organizacją rocznicy (...)?”.

We wszystkich powyższych przykładach wnioskodawca pragnie uzyskać wiedzę – interesują go wyłącznie informacje na dany temat. Zatem jest to realizacja prawa do wiedzy, w formule opisowej, jaką zastosuje i jakiej użyje adresat wniosku. W taki też sposób należy te informacje przekazać. Wnioskodawca nie wskazuje ani sposobu udostępnienia informacji, ani jej formy³ (art. 14 u.d.i.p.). Słusznie WSA w Gdańsku wskazał, że „czym innym jest forma udostępnienia informacji publicznej, a czym innym – sposób jej udostępnienia. Forma

³ Forma odnosi się do nośnika informacji publicznej bez ingerowania w treść informacji, sposób zaś udostępnienia informacji to sposób, w jaki wnioskodawca otrzyma żądane informacje (poczta, e-mail, odbiór osobisty etc.). Zob. więcej na ten temat w: P. Sitniewski, *Dostęp do informacji publicznej...*, pytanie nr 58: *Czym jest forma i sposób udostępnienia informacji publicznej?*, s. 283–287.

W książce omówiono sposoby realizacji prawa do informacji publicznej, a także przesłanki jakie mogą być podstawą odmowy udostępnienia takiej informacji. Szczegółowo przedstawiono strukturę prawną decyzji o odmowie udostępniania informacji publicznej oraz prawne formy załatwienia wniosku. Ponadto analizie poddane zostało również zagadnienie anonimizacji, wyraźnie rozróżniając ograniczenie od odmowy udostępnienia informacji w kontekście konstytucyjnej zasady proporcjonalności oraz treści art. 61 Konstytucji RP. W poradniku omówiono także:

- zagadnienie prawa do prywatności,
- kwestię tajemnicy przedsiębiorcy,
- zjawisko informacji przetworzonej.

Książka jest przeznaczona dla pracowników urzędów administracji publicznej, administracji sądów, administratorów Biuletynu Informacji Publicznej, radców prawnych, adwokatów oraz sędziów sądów powszechnych i administracyjnych. Zainteresuje także wykładowców akademickich i studentów prawa oraz osoby wnioskujące o dostęp do informacji publicznych.

Piotr Sitniewski – doktor habilitowany nauk prawnych; wykładowca akademicki z zakresu ustroju samorządu terytorialnego, prawa administracyjnego, rozwiązań prawnych o charakterze antykorupcyjnym; prowadzi szkolenia na temat dostępu do informacji publicznej skierowane m.in. do członków korpusu Służby Cywilnej; były członek pozaetatowy Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Białymstoku, członek Zespołu Nauk Społecznych i Prawnych Polskiej Komisji Akredytacyjnej (2008–2012); autor wielu publikacji z dziedziny jawności życia publicznego, w tym komentarza do ustawy o dostępie do informacji publicznej; prowadzi strony www.jawnosc.pl i www.jawnosc.samorzadu.pl



9788382231489 W01P01

ISBN 978-83-8223-148-9



9 788382 231489

ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA 801 04 45 45

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL

WWW.PROFINFO.PL

CENA 99 ZŁ (W TYM 5% VAT)