

AGNIESZKA KNOPKIEWICZ

TRYBY UDOSTĘPNIANIA INFORMACJI PUBLICZNEJ

I. WPROWADZENIE

Ustawa o dostępie do informacji publicznej¹ (zwana dalej: udip lub ustawą) kreuje trzy podstawowe sposoby udostępniania informacji publicznych. Po pierwsze w drodze ich ogłaszania, w tym dokumentów urzędowych, w Biuletynie Informacji Publicznej. Po drugie poprzez udzielanie informacji publicznych w postępowaniu wnioskowym. Po trzecie przez umożliwienie wstępu na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów i udostępnianie materiałów, w tym audiowizualnych i teleinformatycznych, dokumentujących te posiedzenia. Dodatkowo w art. 11 udip ustawodawca umożliwił podmiotom zobligowanym do udostępniania informacji publicznych wykorzystanie w tym celu wyłożenia lub wywieszenia informacji w miejscach ogólnie dostępnych oraz zainstalowanie w takich miejscach urządzeń umożliwiających zapoznanie się z taką informacją. Tryb przewidziany w art. 11 udip nie stanowi alternatywy w stosunku do udostępniania informacji w Biuletynie Informacji Publicznej. Ustawodawca pozostawił w gestii podmiotów zobowiązanych udostępnianie informacji w trybie art. 11 udip. Tak więc nie jest to tryb obligatoryjny w przeciwieństwie do publikowania informacji w Biuletynie Informacji Publicznej. Niemniej wykorzystanie możliwości, jakie stwarza art. 11 udip, będzie ułatwiało pracę aparatu urzędniczego, gdyż wysoce prawdopodobne jest, że nie będzie on absorbowany wnioskami o udostępnienie informacji, które zostały wyłożone lub wywieszone w miejscach publicznych.

II. PUBLIKACJA W BIULETYNIE INFORMACJI PUBLICZNEJ

Podstawowym sposobem udostępniania informacji publicznych jest ich publikacja w urzędowym publikatorze teleinformatycznym – Biuletynie Informacji Publicznej (zwanym dalej: BIP lub Biuletynem) – prowadzonym w formie internetowych stron WWW. Katalog podmiotów zobligowanych do udostępniania informacji w Biuletynie obejmuje wszystkie te jednostki, które obowiązane są udzielać informacji publicznych na podstawie udip. W tym miejscu warto podkreślić, że powyższy katalog różni się od wskazanego w Konstytucji kręgu podmiotów, o działalności których informacje mają być udostępniane.

¹ Ustawa z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, Dz. U. Nr 112, poz. 1198.

W art. 61 ust. 1 Konstytucji wymienione są bowiem organy władzy publicznej, osoby pełniące funkcje publiczne, organy samorządu gospodarczego i zawodowego, a także inne osoby oraz jednostki organizacyjne w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. Co charakterystyczne, „inne osoby oraz jednostki organizacyjne”, o których wspomina ustawodawca konstytucyjny, posiadać muszą łącznie dwie cechy, tj. wykonywanie zadań władzy publicznej i gospodarowanie mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. Koniunkcja ta wynika z użycia spójnika „i”. W udip podmioty obowiązane do udostępniania informacji publicznej zostały wymienione w art. 4 ust. 1 i 2. Na gruncie ust. 1 tego artykułu uwagę zwraca relacja zakresu podmiotowego wymienionego w zdaniu wstępnym do katalogu zamieszczonego w pkt 1-5. Co do zasady obowiązane do udostępniania informacji publicznej są „władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne”. Wydawać by się mogło, że zamieszczony po tych słowach zwrot „w szczególności” poprzedza wyliczenie jednostek organizacyjnych, z których każda jest bądź to „władzą publiczną”, bądź też „innym podmiotem wykonującym zadania publiczne”. W stosunku do podmiotów wymienionych w pkt 1-4 i w pkt 5 in principio nie nasuwa to wątpliwości. Wyliczono tam bowiem organy władzy publicznej, organy samorządów gospodarczych i zawodowych, podmioty reprezentujące zgodnie z odrębnymi przepisami Skarb Państwa, podmioty reprezentujące państwowe osoby prawne albo osoby prawne samorządu terytorialnego oraz podmioty reprezentujące inne państwowe jednostki organizacyjne albo jednostki organizacyjne samorządu terytorialnego, jak również podmioty reprezentujące inne osoby lub jednostki organizacyjne, które wykonują zadania publiczne.

Wątpliwości nasuwają się w odniesieniu do jednostek, które dysponują majątkiem publicznym, oraz osób prawnych, w których Skarb Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub samorządu gospodarczego, lub zawodowego mają pozycję dominującą w rozumieniu przepisów o ochronie konkurencji i konsumentów. Dysponowanie majątkiem publicznym ustawodawca oddziela od wykonywania zadań publicznych, z czego można wnosić, że podmioty dysponujące tym majątkiem nie muszą wykonywać zadań publicznych. Podobnie spółki zależne od Skarbu Państwa, samorządu terytorialnego, gospodarczego czy zawodowego nie muszą takich zadań wykonywać. W konsekwencji pojawia się pytanie, czy w takim wypadku mają one obowiązek udostępniania informacji w trybie udip. Kierując się dosłownym brzmieniem zdania wprowadzającego zamieszczonego w art. 4 ust. 1 udip, można stać na stanowisku, że obowiązek udzielania określonych informacji spoczywa na tych podmiotach tylko wtedy, gdy wykonują one zadania publiczne. Niemniej wydaje się, iż intencja ustawodawcy była inna. Założenie o jego racjonalności aksjologicznej i socjotechnicznej pozwala postawić tezę, że obowiązek spoczywający na omawianej grupie podmiotów jest niezależny od wykonywania przez nie zadań publicznych. W istocie chodzi bowiem o jawność informacji dotyczących aktywności państwa i związków publicznoprawnych w sferze gospodarczej oraz majątkowej.

Drugą kategorię podmiotów obowiązanych do udostępniania informacji publicznych stanowią wymienione w art. 4 ust. 2 udip związki zawodowe

i ich organizacje oraz partie polityczne. W literaturze podkreśla się, iż ustawodawca przyjął milczące założenie, że podmioty te wykonują zadania publiczne z samej definicji, albowiem w takim celu zostały powołane do życia². Wskazuje się również, że motywami objęcia powyższych podmiotów obowiązkiem udostępniania informacji są rodzaj wykonywanej działalności bądź korzystanie z majątku publicznego, a także możliwości szerokiego dysponowania informacjami o charakterze publicznym³. Dodać należy, że udostępnianie informacji publicznych jest przedmiotem obowiązku podmiotów wskazanych w u.dip, jeżeli informacje takie posiadają.

Zakres informacji, umieszczanych w Biuletynie obejmuje zagadnienia wymienione w art. 6 u.dip. Są to informacje dotyczące: polityki wewnętrznej i zagranicznej państwa; podmiotów, zaliczanych do władz publicznych i innych podmiotów wykonujących zadania publiczne; zasad funkcjonowania tych podmiotów; danych publicznych i majątku publicznego. Poza tym podmioty, o których mowa w art. 4 ust. 1 i 2 u.dip, obowiązane są do umieszczania w BIP informacji dotyczących sposobu dostępu do informacji publicznych będących w ich posiadaniu i nieudostępnionych w Biuletynie. Istotne jest także to, że właściwe podmioty mogą umieszczać w Biuletynie jakiegokolwiek inne informacje publiczne niesprecyzowane bliżej w ustawie. Tym samym ustawodawca nie stworzył zamkniętego katalogu informacji, które mogą być publikowane w Biuletynie.

Może zdarzyć się tak, że jawność informacji, która powinna być udostępniona w BIP, podlega wyłączeniu. Konieczne jest wówczas wskazanie w Biuletynie zakresu i podstawy prawnej wyłączenia oraz organu lub osoby, które tego dokonały. Jeżeli zachodzi taki przypadek, to również należy określić podmiot, w interesie którego dokonano wyłączenia jawności (art. 8 ust. 5 u.dip). Podstawowym ograniczeniem prawa do informacji publicznej jest art. 5 u.dip. W przepisie tym wskazuje się bezpośrednio na trzy chronione prawnie tajemnice, a pozostałe powoływane są w sposób ogólny⁴. Zgodnie z art. 5 ust. 1 u.dip prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu w zakresie i na zasadach określonych w przepisach o ochronie informacji niejawnych (tajemnica państwowa i służbowa) oraz o ochronie innych tajemnic ustawowo chronionych (w polskim systemie prawnym jest ich ponad 40). W ust. 2 tego artykułu jako dobra, ze względu na które można ograniczać dostępność informacji, ustawodawca wymienia prywatność osoby fizycznej i tajemnicę przedsiębiorcy. Ograniczenie to nie ma jednak zastosowania w przypadku informacji o osobach pełniących funkcje publiczne, mających związek z pełnieniem tych funkcji, w tym o warunkach powierzenia i wykonywania funkcji, oraz przypadku, gdy osoba fizyczna lub przedsiębiorca rezygnują z przysługującego im prawa (art. 5 ust. 2 u.dip).

Na każdym podmiocie zobowiązanym do zamieszczania informacji w BIP ciąży nakaz dołączania danych uzupełniających, które umożliwiają

² T. R. Aleksandrowicz, *Komentarz do ustawy o dostępie do informacji publicznej*, Warszawa 2002, s. 93.

³ M. Jaśkowska, *Dostęp do informacji publicznych w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Toruń 2002, s. 45.

⁴ M. Jabłoński, K. Wygoda, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Wrocław 2002, s. 55.

identyfikację podmiotu przedstawiającego daną wiadomość. W treści informacji powinny znaleźć się zatem oznaczenie informacji danymi określającymi podmiot udostępniający informację, tożsamość osoby, która wytworzyła informację lub odpowiada za jej treść, tożsamość osoby, która wprowadziła informację do Biuletynu, a także oznaczenie czasu wytworzenia informacji i czasu jej udostępnienia, czyli wprowadzenia na strony WWW (art. 8 ust. 6 pkt 1-4 udip). Ten ostatni element może dawać pogląd co do aktualności opublikowanej informacji. Ponadto na podmiocie udostępniającym informację w BIP spoczywa obowiązek zabezpieczenia możliwości identyfikacji czasu rzeczywistego udostępnienia informacji⁵ (art. 8 ust. 6 pkt 5 udip). Czas ten rozumieć należy jako moment faktycznego zapoznania się z informacją przez zainteresowanego. Nie jest do końca jasny cel zamieszczenia w udip omawianego obowiązku. Najbardziej prawdopodobne wydaje się, że służyć ma to celom statystycznym, w szczególności ustaleniu zakresu korzystania przez zainteresowanych z tego źródła informacji.

Na Biuletyn składają się strona główna tworzona przez ministra właściwego do spraw administracji publicznej oraz strony poszczególnych podmiotów zobowiązanych do udostępniania w tej formie informacji publicznych. Strona główna zawiera bazę danych pozwalającą na odsyłanie do innych stron. Szczegółowe wymagania dotyczące Biuletynu określa rozporządzenie wydane na podstawie art. 9 udip⁶.

Ustawa o dostępie do informacji publicznej weszła w życie z dniem 1 stycznia 2002 r., z wyjątkiem art. 8 ust. 3, który dotyczy obowiązku udostępniania w Biuletynie informacji publicznych (art. 26 udip). W tym zakresie ustawodawca określił trzy terminy. Są to kolejno 24, 18 i 36 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy. Obecnie nie upłynął jedynie termin 36-miesięczny, który dotyczy obowiązku publikacji informacji określonych w art. 6 ust. 1 pkt 5 udip, czyli danych dotyczących majątku publicznego. Pozostałe informacje powinny być już publikowane w Biuletynie, ponieważ upłynęły dwa pierwsze terminy.

Procedura udostępniania informacji publicznych w BIP uznana została przez ustawodawcę za podstawową. W konsekwencji informacje publiczne mogą być uzyskiwane przez zainteresowanych w innym trybie jedynie w sytuacji niezamieszczenia danej informacji w Biuletynie. Sam fakt nieopublikowania informacji w BIP upoważnia do skorzystania przez uprawnionego z innej drogi dostępu do danej informacji. Obejmuje to również sytuacje, w których ze względu na *vacatio legis* pewne dane (np. o majątku publicznym) nie znalazły się jeszcze w Biuletynie. Odrębnym zagadnieniem jest przypadek, w którym zainteresowany nie ma możliwości dostępu do środków technicznych umożliwiających mu wgląd na strony BIP. W literaturze formułowany jest pogląd, że jeśli określona zobowiązana jed-

⁵ Zabezpieczenie tej możliwości stanowi czynność, która z natury rzeczy nie podlega zamieszczeniu w informacji. Zdaniem natomiast M. Jabłońskiego i K. Wygody wszystkie dane wymienione w art. 8 ust. 6 pkt 1-5 udip powinny być włączone do udostępnianych informacji jako ich integralna część. M. Jabłoński, K. Wygoda, *Ustawa...*, s. 178.

⁶ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 17 maja 2002 r. w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej (Dz. U. z 5 czerwca 2002, Nr 67, poz. 619), które weszło w życie 19 czerwca 2002 r.

nostka nie będzie takimi środkami technicznymi dysponowała, to jest ona zobowiązana zadośćuczynić żądaniu zainteresowanego w innej formie⁷. Sugeruje to, iż podmioty zobowiązane do udostępniania informacji powinny zapewnić środki techniczne umożliwiające wgląd na strony BIP. Pogląd taki – być może słuszny *de lege ferenda* – nie znajduje jednak oparcia w ustawie. Zgodnie z regulacją zawartą w art. 10 udiip sam fakt zamieszczenia informacji w Biuletynie zwalnia zobowiązany podmiot z konieczności udzielania tej informacji w innym trybie. Poza tym z art. 11 udiip wynika, że zapewnienie urządzeń umożliwiających zapoznanie się z daną informacją w miejscach ogólnie dostępnych ma charakter fakultatywny.

III. TRYB WNIOSKOWY

Informacja publiczna jest udostępniana na wniosek jedynie wtedy, gdy nie została zamieszczona w Biuletynie (art. 10 ust. 1 udiip). Do czasu pełnego funkcjonowania BIP podstawową procedurą uzyskiwania informacji jest tryb wnioskowy. Zgodnie z art. 10 udiip wniosek o udostępnienie informacji publicznej co do zasady powinien być złożony w formie pisemnej. Istnieją jednak sytuacje, w których wniosek może przyjąć formę ustną. Ma to miejsce wtedy, gdy informacja publiczna może być udostępniona niezwłocznie (art. 10 ust. 2 udiip). Pewnym problemem może być jednak zakwalifikowanie danej informacji, jako możliwej do udostępnienia w sposób niezwłoczny. Podmiotem decydującym o tym będzie podmiot, który informację udostępni⁸. Jako przykład informacji, które mogą być niezwłocznie udostępniane w trybie wnioskowym, podaje się informacje prezentowane w sieci Internet nie objęte BIP⁹. Możliwość składania wniosku ustnego, zgodnie z art. 10 ust. 2 udiip zmniejsza formalizm, który często utrudnia zainteresowanemu kontakt z aparatem urzędniczym. Zakres wyboru sposobu odpowiedzi na ustny wniosek ograniczony jest do dwóch wariantów: odpowiedzi ustnej bądź pisemnej.

Nie wydaje się możliwa sformalizowana odmowa udzielenia informacji w postępowaniu opartym na art. 10 ust. 2 udiip. Ustny wniosek dopuszczalny jest bowiem tylko wtedy, kiedy informacja może być udzielona niezwłocznie, stąd jeżeli informacja nie może być udostępniona niezwłocznie, tj. jej udzielenie wymaga czasu albo w ogóle jest niemożliwe, wniosek ustny jest niedopuszczalny. Generalna niemożność udostępnienia informacji jest zarazem przesłanką odmowy udzielenia informacji. Zatem jeżeli zachodzić będzie przesłanka odmowy udostępnienia informacji, ustny wniosek nie będzie dopuszczalny. W takim przypadku osoba zwracająca się z ustnym wnioskiem powinna być na wstępie poinformowana o braku możliwości udostępnienia informacji w trybie niezwłocznym oraz o konieczności złożenia wniosku pisemnego w celu uzyskania informacji bądź decyzji o odmowie.¹⁰

⁷ M. Jabłoński, K. Wygoda, *Ustawa...*, s. 278.

⁸ T. R. Aleksandrowicz, op. cit., s. 154.

⁹ M. Jabłoński, K. Wygoda, *Ustawa...*, s. 207.

¹⁰ Podobnie rzecz ujmują M. Jabłoński i K. Wygoda wskazując, że w takiej sytuacji nastąpi błąd w kwalifikowaniu informacji i bezprzedmiotowość całego postępowania w tym trybie. Ibidem, s. 208.

Czynności podejmowane na podstawie art. 10 ust. 2 udip, czyli niezwłoczne udzielenie informacji albo poinformowanie o braku takiej możliwości, mają charakter czynności materialno-technicznych¹¹.

Adresatami wniosku o udostępnienie informacji publicznej mogą być podmioty wskazane w art. 4 ust. 1 i 2 udip. Podmioty te są zobowiązane do udzielania tylko takich informacji, które znajdują się w ich posiadaniu. Posiadanie należy rozumieć jako pewien stan faktyczny, w którym konkretny podmiot dysponuje informacjami, o jakie występuje zainteresowany. Ustawodawca, wskazując posiadanie jako przesłankę udzielenia informacji publicznej, zrezygnował z zasady, zgodnie z którą podmiot zobowiązany miałby udostępniać tylko takie informacje, które sam wytworzył w zakresie swojej właściwości. Konsekwencją tego jest nakaz udostępniania informacji publicznych wytworzonych przez dany podmiot oraz informacji otrzymanych od innych podmiotów, jeśli tylko będą to informacje publiczne nie podlegające utajnieniu¹². W literaturze formułuje się pogląd, że jeżeli podmiot, do którego zwrócił się zainteresowany, nie posiada danej informacji, to powinien poinformować żądającego o tym fakcie oraz wskazać jednostkę, w posiadaniu której dane informacje powinny się znajdować. Zgodnie z tym poglądem obowiązku ustalenia podmiotu właściwego w sprawie nie powinno się jednak traktować w sposób absolutny, gdyż konieczność podjęcia nadzwyczajnych środków zwalnia z informowania o podmiocie właściwym w sprawie. Podjęcie nadzwyczajnych środków polegałoby na przeprowadzeniu postępowania ustalającego, wykraczającego poza merytoryczną właściwość działania danego organu. Powyższe stanowisko opiera się na założeniu, że w zakresie wskazywania podmiotu dysponującego określonymi informacjami właściwe są zasady określone przez Kodeks postępowania administracyjnego.¹³ Są to zasady obowiązujące w przypadku złożenia podania do organu nie będącego właściwym w sprawie (art. 65 i 66 kpa). Zgodnie z art. 65 kpa, jeżeli organ administracji publicznej, do którego podanie wniesiono, jest niewłaściwy w sprawie, powinien niezwłocznie przekazać je do organu właściwego, zawiadamiając o tym wnoszącego podanie. Postulat, żeby do przekazania wniosku o udostępnienie informacji stosować Kodeks postępowania administracyjnego być może jest słuszny, niemniej budzi wątpliwości czy znajduje on odzwierciedlenie na gruncie obowiązującego prawa. Wiąże się to z szerszym zagadnieniem, jakim jest zakres stosowania wskazanego Kodeksu do postępowań prowadzonych na podstawie udip.

Normy zawarte w Kodeksie postępowania administracyjnego znajdują zastosowanie m.in. w należących do właściwości organów administracji publicznej sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnej (art. 1 pkt 1 kpa) oraz w sprawach, w których do stosowania go ustawa wyraźnie odsyła. Na gruncie udip udostępnienie informacji publicznej nie następuje w formie decyzji administracyjnej, udip nie odsyła również do stosowania Kodeksu w tym zakresie. Szczegółowo kwestia formy udostępnienia in-

¹¹ Ibidem, s. 209.

¹² M. Jabłoński, K. Wygoda, *Dostęp do informacji i jego granice. Wolność informacji, prawo dostępu do informacji publicznej, ochrona danych osobowych*, Wrocław 2002, s. 148.

¹³ M. Jabłoński, K. Wygoda, *Ustawa...*, s. 50.

formacji na wniosek omówiona jest w dalszej części niniejszego opracowania. Z kolei w drodze decyzji następuje odmowa udostępnienia informacji publicznej oraz umorzenie postępowania o udostępnienie informacji przez organ władzy publicznej (art. 16 ust. 1 udip), do których to decyzji stosuje się – z pewnymi wyjątkami – przepisy Kodeksu (art. 16 ust. 2 udip). Pojawia się pytanie o sens tego odesłania, skoro – jak wskazano wyżej – z samego faktu załatwiania sprawy w drodze decyzji wynika właściwość Kodeksu (art. 1 pkt 1 kpa w związku z art. 16 ust. 1 udip). Być może stwierdzenie zawarte w art. 16 ust. 2 udip, że „do decyzji [...] stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego”, miało być jedynie redakcyjnym tłem dla wskazania – w punktach 1 i 2 tego ustępu – pewnych odmienności wynikających z udip w stosunku do Kodeksu. Trafniejsza jednak wydaje się teza, iż użycie wyrazów „do decyzji” służyć miało również wyłączeniu stosowania reguł tego kodeksu do faz postępowania poprzedzających wydanie decyzji w sprawie odmowy udostępnienia informacji lub umorzenia postępowania. Jeżeli wołą ustawodawcy byłoby stosowanie norm Kodeksu postępowania administracyjnego do całego postępowania, to znalazłoby to wyraźne odzwierciedlenie w treści udip. Taką techniką redagowania przepisów prawodawca posługuje się w innych ustawach, w których nakazuje co do zasady stosować go do całych postępowań, a nie jedynie do decyzji¹⁴.

Powyższe spostrzeżenia prowadzą do wniosku, że mamy do czynienia z kolizją ogólniejszej i wcześniejszej normy wynikającej z art. 1 pkt 1 kpa w związku z art. 16 ust. 1 udip z normą szczególną i późniejszą zawartą w art. 16 ust. 2 udip. W takiej sytuacji za stosowaniem Kodeksu postępowania administracyjnego dopiero od momentu wydawania decyzji, przemawiają dwie reguły kolizyjne stosowane w toku wykładni tekstów prawnych – pierwszeństwa przepisu szczególnego przed ogólnym (*lex specialis derogat legi generali*) oraz późniejszego przed wcześniejszym (*lex posterior derogat legi priori*)¹⁵. Kodeks znajdzie zatem zastosowanie do wydawania decyzji, postępowania odwoławczego, w tym również inicjowanego wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy, oraz do nadzwyczajnych trybów wzruszenia decyzji ostatecznej, jakimi mogą być wznowienie postępowania, uchylenie, zmiana oraz stwierdzenie nieważności decyzji. Uzasadnienia niestosowania tego Kodeksu do postępowania przed wydaniem decyzji o odmowie lub umorzeniu na gruncie udip można upatrywać również w tym, że wołą prawodawcy jest odformalizowanie tego postępowania. Organ prowadzący postępowanie nie wie przecież w chwili składania wniosku, jakim rozstrzygnięciem zakończy się to postępowanie. Stosując Kodeks postępowania administracyjnego od początku prowadzenia sprawy, organ obowiązany byłoby w przypadku złożenia każdego wniosku wszcząć z urzędu postępowanie w sprawie stwierdzenia, czy nie zachodzą przesłanki odmowy. O wszczęciu takiego postępowania organ byłoby obowiązany poinformować strony (art. 61 § 4 kpa). Samo złożenie wniosku

¹⁴ Por. m. in. art. 22 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. 2002, Nr 101, poz. 926 ze zm.), który stanowi, że „Postępowanie w sprawach uregulowanych w niniejszej ustawie prowadzi się według przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, o ile przepisy ustawy nie stanowią inaczej”. Podobne brzmienie ma art. 80 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. 2003, Nr 86, poz. 804 ze zm.).

¹⁵ Por. S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii prawa*, Poznań 1997, s. 176.

o udostępnienie informacji nie wszczyna bowiem postępowania administracyjnego, gdyż udostępnienie to nie jest dokonywane w formie decyzji administracyjnej. W razie stwierdzenia, że przesłanki odmowy nie zachodzą, organ – obok udostępnienia informacji – byłby obowiązany umorzyć jako bezprzedmiotowe postępowanie w sprawie odmowy udzielenia informacji (art. 105 § 1 kpa). Takie rozwiązanie byłoby zbytkiem formalizmu. Odsyłając do stosowania Kodeksu wyłącznie w odniesieniu do decyzji, prawodawca wyeliminował powyższe uciążliwości¹⁶. Nieco inne stanowisko prezentuje M. Jaśkowska¹⁷. Autorka wskazuje, że przed wydaniem decyzji wszczyna się z urzędu postępowanie w sprawie odmowy, które to postępowanie odbywa się w trybie Kodeksu postępowania administracyjnego. Trudno podzielić takie stanowisko m.in. z tego względu, iż zgodnie z nim wszczęcie postępowania nastąpi dopiero po stwierdzeniu, że zachodzą przesłanki do udzielenia odmowy. W takiej sytuacji postępowanie w sprawie odmowy byłoby zbyteczne, albowiem – jeżeli w ogóle miałyby ono mieć miejsce – to właśnie w jego ramach powinno dojść do weryfikacji, czy zachodzą przesłanki odmowy. Zgodzić się natomiast można z poglądem powoływanej autorki, iż możemy mieć do czynienia z decyzją o umorzeniu postępowania w sprawie odmowy udzielenia informacji, z tym zastrzeżeniem, że może to nastąpić wyłącznie w postępowaniu odwoławczym.

W świetle powyższych uwag, w fazie postępowania, w której miałyby nastąpić przekazanie wniosku właściwemu organowi, reguł Kodeksu postępowania administracyjnego – w tym również określonych w art. 65 i 66 kpa – nie będzie się stosować. W związku z tym pojawia się pytanie, jak powinien zachować się podmiot, do którego wpłynął wniosek o udostępnienie informacji, a on jej nie posiada. W szczególności, czy brak danej informacji powinien skutkować odmową jej udzielenia w drodze decyzji. Zarówno w literaturze¹⁸, jak i orzecznictwie¹⁹ formułowany jest pogląd, że w sytuacji nieposiadania danej informacji organ, do którego skierowano wniosek, zawiadamia o tym pisemnie wnoszącego, nie ma natomiast obowiązku wydania decyzji. Uzasadniając takie stanowisko, wskazuje się, że organ nie jest dysponentem żądanych informacji, stąd nie mieści się w kategorii podmiotów zobowiązanych. To z kolei ma skutkować niestosowaniem udip ze względu na niespełnienie warunku podmiotowego, tj. brak podmiotu zobowiązanego. Przedstawione powyżej tezy budzą jednak istotne wątpliwości z kilku powodów. Pierwszy z nich dotyczy kategorii podmiotu zobowiązanego do udzielania informacji. Przede wszystkim nie można mylić podmiotów generalnie zobowiązanych do udostępniania informacji (zakres podmiotowy udip) z podmiotami zobowiązanymi w konkretnej sprawie. Nieuwzględnianie tego rozróżnienia może rodzić pewne nieporozumienia. Jeżeli podmiot z usprawiedliwionych

¹⁶ Problem postępowań, w których przychylenie się do wniosku następuje w formie czynności materialno-technicznej, a odmowa w drodze decyzji, ma szerszy charakter. Wynikające z tego komplikacje proceduralne polegające na konieczności wszczęcia z urzędu postępowania w sprawie odmowy i umorzenia tego postępowania w razie pozytywnego załatwienia sprawy w zakresie ewidencjonowania działalności gospodarczej dostrzegł projektodawca ustawy o swobodzie działalności gospodarczej. W art. 29 ust. 1 tego rządowego projektu (druk sejmowy nr 2118) proponuje się, żeby organ ewidencyjny wydawał decyzję o wpisie.

¹⁷ M. Jaśkowska, op. cit., s. 60.

¹⁸ Ibidem, s. 65-66.

¹⁹ Podkreślił to Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 27 września 2002 r., II SAB 289/02, niepubl.

prawnie względów nie posiada danej informacji, to nie jest on zobowiązany do jej udzielenia w konkretnej sprawie, natomiast jest adresatem udip. Ustalenie, czy na podmiocie wymienionym w udip ciąży w konkretnych okolicznościach obowiązek udostępnienia informacji, jest stosowaniem udip.

Ponadto istnieją inne argumenty uzasadniające twierdzenie, że organ, który nie dysponuje informacją, wydaje decyzję odmowną. Ustawa nie stanowi wprost, kiedy odmawia się udzielenia informacji, stwierdzając jedynie, iż odmowa następuje w drodze decyzji (art. 16 udip). Z pojęciem odmowy należy zatem wiązać takie znaczenie, jakie wyraz ten ma na gruncie języka powszechnego. W słowniku języka polskiego odmowa to „odrzućcie jakiejś propozycji, prośby, odpowiedź odmowna”²⁰. Nieuwzględnienie wniosku o udostępnienie informacji publicznej ze względu na brak jej posiadania mieści się w pojęciu „odrzućcie prośby” występującego w powyższej definicji. Konsekwencją tego jest przyjęcie, że nieudzielenie informacji z powodu jej nieposiadania jest odmową, dla której udip przewiduje formę decyzji administracyjnej. Stanowisko takie stwarza korzystniejszą dla wnioskodawcy sytuację w zakresie kontroli sądowej legalności odmowy. Dzieje się tak ze względu na wymogi zamieszczenia w decyzji administracyjnej m.in. uzasadnienia faktycznego²¹ i prawnego oraz pouczenia o dopuszczalności wniesienia powództwa lub skargi (art. 107 § 1 kpa). Nie ma natomiast gwarancji prawnej, iż wnioskodawcy zostanie przedstawione uzasadnienie odmowy, jak również nie zostanie on poinformowany o możliwości zwrócenia się do sądu, jeżeli podstawą skargi miałyby być milczenie organu²² lub gdyby pismo informujące o nieposiadaniu informacji traktować jako inny akt lub czynność z zakresu administracji publicznej (art. 3 § 2 pkt 4 i 8 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi²³). Trafnie natomiast podkreśla M. Jaśkowska²⁴, że w sytuacji kiedy organ nie udziela informacji z powodu jej nieposiadania, kontrola sądowno-administracyjna może okazać się iluzoryczna. Sąd administracyjny nie może bowiem w zasadzie przeprowadzać postępowania wyjaśniającego. Być może rozwiązaniem tego problemu byłoby poddanie tego rodzaju spraw kontroli sądu powszechnego. Wymagałoby to jednak wyraźnej interwencji ustawodawcy.

Wniosek może dotyczyć wszelkich informacji publicznych, w szczególności wymienionych w art. 6 ust. 1 udip. Zakres ten jest w dużej mierze zbieżny z katalogiem informacji publikowanych w BIP, przy czym konkretna informacja może być udzielona zainteresowanemu, jeżeli wcześniej nie została zamieszczona w Biuletynie. Podmiot udostępniający informację publiczną jest obowiązany zapewnić możliwość kopiowania albo wydruku informacji bądź też możliwość przesłania albo przeniesienia jej na odpowiedni, powszechnie stosowany nośnik. W związku z koniecznością użycia środków technicznych umożliwiających udzielenie informacji publicznej w formie wskazanej we wniosku pojawia się zagadnienie kosztów udostępniania informacji. Zgodnie z art. 7 ust. 2 udip dostęp do informacji publicznej jest bez-

²⁰ M. Szymczak (red.), *Słownik języka polskiego*, t. II, Warszawa 1990, s. 463.

²¹ W uzasadnieniu tym przedstawieniu powodów odmowy udostępnienia informacji towarzyszyć powinno wskazaniem podmiotu, który informację posiada, jeżeli jest on znany.

²² Tak M. Jaśkowska, op. cit., s. 66.

²³ Ustawa z 30 sierpnia 2002, Dz. U. Nr 153, poz. 1270.

²⁴ M. Jaśkowska, op. cit., s. 66.

płatny. Jest to zasada ogólna, od której istnieją wyjątki. Dotyczą one sytuacji, w której w związku z udostępnieniem informacji pojawiają się dodatkowe koszty związane przykładowo z przetworzeniem informacji. Podmioty zobligowane powinny udzielać informacji publicznych w sposób i w formie wskazanych we wniosku (art. 14 udip). Tym samym wnioskodawca ma wpływ na sposób lub formę, w jakich życzy sobie uzyskać informację. Nie jest to jednak uprawnienie nieograniczone, gdyż podmiot udostępniający może nie mieć możliwości realizacji treści wniosku w zakresie wskazanych wyżej elementów. Brak takiej możliwości wiąże się z koniecznością powiadomienia pisemnie wnioskodawcy o przyczynach takiej sytuacji i wskazania, w jaki sposób lub w jakiej formie informacja może być udostępniona niezwłocznie. Wnioskodawca w terminie 14 dni od powiadomienia powinien złożyć wniosek o udostępnienie informacji w sposób lub w formie wskazanych w powiadomieniu. Brak takiego wniosku powoduje umorzenie postępowania o udostępnienie informacji. Jeżeli umorzenia dokonuje organ władzy publicznej to następuje ono w drodze decyzji administracyjnej. Podmiot zobligowany nie może odmówić udzielenia informacji ze względu na konieczność jej kopiowania, wydruku, czy też przesłania albo przeniesienia na odpowiedni, powszechnie stosowany nośnik (art. 12 ust. 2 udip). Jeżeli udzielenie informacji publicznej na wniosek powoduje powstanie dodatkowych kosztów to podmiot udostępniający informację może pobrać od wnioskodawcy opłatę w wysokości odpowiadającej tym kosztom. Zanim jednak opłata taka zostanie pobrana, podmiot ten w terminie 14 dni od złożenia wniosku musi powiadomić wnioskodawcę o wysokości opłaty. Udostępnienie informacji zgodnie z wnioskiem następuje po upływie 14 dni od dnia powiadomienia wnioskodawcy o dodatkowych kosztach. Wnioskodawca może jednak w ciągu tych 14 dni wycofać wniosek albo zmienić go w zakresie sposobu lub formy udostępnienia informacji (art. 15 udip). Może to powodować niekorzystną sytuację dla zobowiązanego do udostępnienia informacji. Podmiot ten bowiem w ciągu 14 dni od powiadomienia wnioskodawcy o dodatkowych kosztach musi przygotować informację. Wnioskodawca ma natomiast w takim samym terminie prawo wystąpienia z nowym wnioskiem zmieniającym sposób lub formę udostępnienia informacji. Skorzystanie z tego prawa pod koniec 14-dniowego terminu może powodować utrudnianie pracy podmiotu zobowiązanego. Niewątpliwie brakuje w ustawie mechanizmu zapobiegającego ewentualnym nadużyciom ze strony podmiotów występujących z kolejnymi wnioskami zmieniającymi sposób udostępnienia informacji publicznej.

Koszty dodatkowe, o których mowa w art. 15 udip, wynikają przede wszystkim z konieczności przekształcenia lub przetworzenia informacji w celu udostępnienia jej w sposób lub w formie preferowanych przez wnioskodawcę. Warto zastanowić się nad zakresem znaczeniowym pojęć przetworzenie i przekształcenie informacji. Przetworzenie informacji to najogólniej działanie wymagające od podmiotu dokonującego tej czynności większego zaangażowania intelektualnego aniżeli w przypadku przekształcenia informacji. Według H. Izdebskiego przetworzenie równoznaczne jest z koniecznością odpowiedniego zestawienia informacji, samodzielnego ich zredagowania w celu przeprowadzenia przez zobowiązany podmiot czynno-

ści analitycznych, których końcowym efektem jest dokument pozwalający na dokonanie przez jednostkę samodzielnej interpretacji i oceny²⁵. Ostatni element tej definicji, jakim jest zdolność jednostki do samodzielnej interpretacji i oceny dokumentu zawierającego informację publiczną, jest kwestionowany przez M. Jabłońskiego i K. Wygodę, dla których informacja przetworzona to informacja wytworzona dzięki intelektualnemu zaangażowaniu podmiotu (jego pracowników) przygotowujących informację²⁶. Pod pojęciem przetworzenia można zatem rozumieć wszystkie te działania, które nie są jedynie technicznym przeniesieniem danych.

Jednostka występująca z żądaniem udzielenia informacji przetworzonej powinna we wniosku wykazać przesłankę „szczególnej istotności dla interesu publicznego” takiego przetworzenia (art. 3 ust. 1 pkt 1 udip). Przesłanka ta zawiera pojęcia nieostre, których interpretację ustawodawca pozostawił podmiotom udostępniającym informacje. Jest to przejaw tzw. luzu decyzyjnego przyznawanego organom, którego według nowszych poglądów doktryny nie należy utożsamiać z uznaniem administracyjnym²⁷. Niemniej możliwe jest wskazanie podstawowych kryteriów przesądzających o istnieniu omawianej przesłanki. Sprawą szczególnie istotną dla interesu publicznego jest taka sprawa, 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 przez inne osoby i jednostki organizacyjne w zakresie, w jakim współuczestniczą w procesie wykonywania zadań władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa) ich uprawnień i obowiązków. Poza tym przesłanką uzasadniającą szczególnie interes publiczny będzie wykazanie, że działanie organów i innych podmiotów realizujących zadania publiczne wywołało lub będzie wywoływało skutki dotyczące potencjalnie szerokiego kręgu adresatów. Zatem wnioskodawca musi wykazać, że informacje, o których uzyskanie wnosi, nie dotyczą tylko jego interesu²⁸.

Przekształcenie informacji, konieczne niekiedy ze względu na realizację formy udostępnienia wskazanej we wniosku, polega na zmianie nośnika umożliwiającego utrwalenie informacji. Przekształcenie, które odnosić się może jedynie do formy, a nie do treści wiadomości, następuje przy wykorzystaniu metod wskazanych przez ustawodawcę, tj. kopiowania informacji publicznej, jej wydruku lub przeniesienia na odpowiedni powszechnie stosowany nośnik informacji²⁹.

²⁵ H. Izdebski, *Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, w: *Dostęp do informacji publicznej – wdrażanie ustawy*, H. Izdebski, Warszawa 2001, s. 31.

²⁶ M. Jabłoński i K. Wygoda uważają, że możliwość „dokonania samodzielnej interpretacji i oceny” nie jest elementem niezbędnym, gdyż ma ona charakter czysto subiektywny i zależy od zdolności intelektualnych wnoszącego (*Ustawa...*, s. 32).

²⁷ W ramach „luzu decyzyjnego” wyróżnia się uznanie administracyjne i pojęcia niedookreślone. Uznanie administracyjne występuje wtedy, gdy norma prawna nie determinuje jednoznacznie skutku prawnego, lecz pozostawia w sposób wyraźny – np. przez użycie słowa „może” – dokonanie takiego wyboru organowi administracyjnemu. Z kolei w przypadku występowania w przepisie pojęć niedookreślonych trzeba ustalić ich znaczenie w toku wykładni w odniesieniu do konkretnej indywidualnej sprawy. Por. M. Mincer, *Uznanie administracyjne*, Toruń 1983, s. 55 i n.

²⁸ M. Jabłoński, K. Wygoda, *Dostęp...*, s. 138-140.

²⁹ *Ibidem*, s. 140.

Udostępnianie informacji publicznej na wniosek następuje bez zbędnej zwłoki, nie później niż w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku. Istnieją dwa wyjątki od tej zasady. Po pierwsze, jeżeli informacja publiczna nie może być udostępniona w ciągu 14 dni to podmiot obowiązany do jej udostępnienia powiadamia w tym terminie o powodach opóźnienia oraz o terminie, w jakim udostępni informację, nie dłuższym niż 2 miesiące od dnia złożenia wniosku. W literaturze zauważa się, że nie ma możliwości modyfikowania powyższych terminów ani traktowania ich wyłącznie jako terminy instrukcyjne³⁰. Drugi wyjątek dotyczy sytuacji, w której pojawiają się dodatkowe koszty związane ze wskazanymi we wniosku sposobem lub formą udostępnienia informacji (art. 15 ust. 2 udiip).

Kolejną kwestią dotyczącą procedury udostępniania informacji publicznych na wniosek jest forma prawna rozstrzygnięć kończących postępowanie. Dyskusyjnym zagadnieniem jest określenie formy, w jakiej następuje udzielenie informacji publicznej przez dany organ. W literaturze wyrażany jest pogląd, zgodnie z którym udostępnienie informacji na wniosek następuje w formie decyzji. Zwolennikiem takiego stanowiska jest T. R. Aleksandrowicz, który wskazuje, że o tym, czy dany akt jest decyzją, rozstrzyga treść tego aktu, a nie użycie w przepisach prawa słów „decyzja administracyjna”. Autor ten argumentuje, iż udostępnienie informacji w trybie wnioskowym (art. 10 ust. 1 udiip) spełnia przesłanki uznania danego aktu za decyzję administracyjną. Jest to bowiem akt władczy, jednostronne oświadczenie woli organu administracji, określające sytuację prawną konkretnie wskazanego adresata w indywidualnie oznaczonej sprawie³¹. Przeciwnie stanowisko zajmują M. Jabłoński i K. Wygoda, powołując kilka argumentów na rzecz takiego poglądu. W pierwszej kolejności autorzy wskazują, że do udzielenia informacji na wniosek zobowiązane mogą być również podmioty typowo prywatne, które nie mają kompetencji do wydawania decyzji administracyjnych. Ponadto w przypadku udostępnienia informacji poprzez ogłaszanie w BIP, a także wyłożenie lub wywieszenie ich w miejscach ogólnie dostępnych mamy do czynienia z czynnościami materialno-technicznymi. Traktowanie tych czynności jako decyzji skierowanych do ogółu społeczeństwa byłoby absurdem³². Powyższe rozumowanie może budzić wątpliwości z tego względu, że z zakresu kompetencji podmiotów typowo prywatnych nie można wyprowadzać wniosków o kompetencjach organów administracji publicznej. Podobnie zawodne może być wnioskowanie, iż nie będąca decyzją publikacja informacji w Biuletynie przesądza o formie załatwienia sprawy w postępowaniu wnioskowym. Pomimo tych zastrzeżeń trafne wydaje się stwierdzenie, że udostępnienie informacji publicznej nie następuje w drodze decyzji administracyjnej. Sprawa jest załatwiana w formie decyzji wtedy, gdy podstawę do jej wydania można

³⁰ M. Jabłoński, K. Wygoda, *Ustawa...*, s. 227.

³¹ T. R. Aleksandrowicz, op. cit., s. 161. W istocie w orzecznictwie wyrażony został pogląd, że „użycie tej czy innej nazwy nie ma znaczenia dla charakteru prawnego danego aktu jako decyzji, jeżeli jest to, zgodnie z art. 104 kpa, akt rozstrzygający merytorycznie indywidualną sprawę należącą do właściwości organu administracji państwowej”, niemniej dotyczy on kwalifikowania konkretnego aktu jako decyzji, nie odnosi się natomiast do wykładni tekstu prawnego w zakresie formy rozstrzygnięcia. Por. wyrok SN z 18 października 1985 r., II CR 320/85, OSNCP 1986, nr 10, poz. 158.

³² M. Jabłoński, K. Wygoda, *Ustawa...*, s. 205-206, 244.

wyprowadzić z powszechnie obowiązujących przepisów prawa materialnego³³. W orzecnictwie NSA pojawił się pogląd, że „pismo nie mające formy decyzji jest decyzją administracyjną, jeżeli pochodzi od organu administracji, skierowane jest na zewnątrz i w sposób władczy rozstrzyga o prawach lub obowiązkach prawnych osób (fizycznych lub prawnych) w sprawie indywidualnej, choćby dla rozstrzygnięcia takiego brak było podstawy prawnej”³⁴. Rozstrzygnięcie wydane bez podstawy prawnej w istocie można traktować jako decyzję administracyjną, niemniej budowanie na tej podstawie dalej idących koncepcji jest bezcelowe. Dzieje się tak ze względu na normę zawartą w art. 156 § 1 pkt 2 kpa, która nakazuje organowi administracyjnemu stwierdzić nieważność decyzji wydanej bez podstawy prawnej. Udirp nie stanowi wprost, że informacja publiczna jest udzielana w formie decyzji administracyjnej. Poza tym ze względu na brak odesłania do stosowania w tym zakresie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego nie jest możliwe skorzystanie z domniemania zawartego w art. 104 kpa, zgodnie z którym organ administracji publicznej załatwia sprawę przez wydanie decyzji, chyba że przepisy kodeksu stanowią inaczej. Powyższe uwagi prowadzą zatem do wniosku, iż udzielenie informacji nie następuje w formie decyzji, lecz ma charakter czynności materialno-technicznej.

Niewątpliwie odmowa udostępnienia informacji publicznej oraz umorzenie postępowania o udostępnienie informacji przez organ władzy publicznej następują w drodze decyzji administracyjnej (art. 16 ust. 1 udip). Do decyzji tych stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego z dwoma wyjątkami (art. 16 ust. 2 udip). Po pierwsze odwołanie od decyzji rozpoznaje się w terminie 14 dni i po drugie uzasadnienie decyzji o odmowie udostępnienia informacji powinno zawierać również imiona, nazwiska i funkcje osób, które zajęły stanowisko w toku postępowania o udostępnienie informacji, oraz oznaczenie podmiotów, ze względu na których dobra wydano decyzję o odmowie udostępnienia. Chodzi tutaj o dobra, o których mowa w art. 5 ust. 2 udip, tj. o prywatność osoby fizycznej i tajemnicę przedsiębiorcy. Decyzje o odmowie oraz o umorzeniu postępowania o udostępnienie informacji publicznej powinny zawierać ponadto wszystkie elementy określone w art. 107 kpa³⁵. Droga odwoławcza, jaka występuje w przypadku tych decyzji, różni się nieco od zasad uregulowanych w Kodeksie. Generalnie do skarg rozpatrywanych w postępowaniu o udostępnienie informacji publicznej stosuje się przepisy ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 roku – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi³⁶ (art. 21 udip). Modyfikację tej zasady stanowią dwa wyjątki. Polegają one na tym, że przekazanie akt i odpowiedzi na skargę przez organ, do którego skarga została wniesiona, następuje w terminie

³³ B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2000, s. 407.

³⁴ Wyrok NSA z 21 lutego 1994 r., I SAB 54/93, OSP 1995, nr 11, poz. 222.

³⁵ Do elementów tych należą: oznaczenie organu administracji publicznej, data wydania, oznaczenie strony lub stron, powołanie podstawy prawnej, rozstrzygnięcie, uzasadnienie faktyczne i prawne, pouczenie, czy i w jakim trybie służy od niej odwołanie, podpis z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego osoby upoważnionej do wydania decyzji. Decyzja, w stosunku do której może być wniesione powództwo do sądu powszechnego lub skarga do sądu administracyjnego, powinna zawierać pouczenie o dopuszczalności wniesienia powództwa lub skargi.

³⁶ Dz. U. Nr 153, poz. 1270.

15 dni od dnia jej otrzymania. Z kolei sąd administracyjny rozpatruje skargę w terminie 30 dni od dnia otrzymania akt wraz z odpowiedzią na skargę. Skarga do sądu administracyjnego może być wniesiona na wszystkie decyzje, z wyjątkiem decyzji w sprawach, w których wnosi się powództwo do sądu powszechnego. Zgodnie z art. 22 udip powództwo do sądu powszechnego o udostępnienie spornej informacji przysługuje wtedy, gdy odmowa prawa dostępu do informacji nastąpiła ze względu na wyłączenie jej jawności z powołaniem się na ochronę danych osobowych, prawo do prywatności oraz tajemnice inne niż państwowa, służbowa, skarbowa lub statystyczna. Sądem orzekającym jest wówczas sąd rejonowy właściwy ze względu na siedzibę podmiotu, który odmówił udostępnienia informacji publicznej.

Wszystkie podmioty udostępniające informacje publiczne, a więc zarówno organy jak i podmioty nie będące organami władzy publicznej obowiązują jednolity tryb udostępniania informacji³⁷. Art. 17 udip stanowi, że do rozstrzygnięć podmiotów obowiązanych do udostępniania informacji, niebędących organami władzy publicznej, o odmowie udostępnienia informacji oraz o umorzeniu postępowania o udostępnienie informacji stosuje się odpowiednio przepisy, które dotyczą w tym zakresie organów władzy publicznej. W przepisie tym ustawodawca wyraźnie zaznaczył, że nie chodzi tutaj o decyzje, lecz o inne rozstrzygnięcia. Podmioty, które nie są zaliczane do władz publicznych oraz nie dysponują władztwem administracyjnym w stosunku do obywateli, nie mają uprawnień do wydawania decyzji administracyjnych³⁸. Zatem podmioty te nie wydają decyzji, lecz załatwiają sprawę w drodze nie nazwanego w szczególności sposobu rozstrzygnięcia. W stosunku do rozstrzygnięcia takiego podmiotu wnioskodawca może wystąpić o ponowne rozpatrzenie sprawy. Do wniosku tego stosuje się odpowiednio przepisy udip i kpa dotyczące odwołań.

IV. JAWNOŚĆ POSIEDZEŃ KOLEGIALNYCH ORGANÓW WŁADZY PUBLICZNEJ

Ostatnim z podstawowych trybów udzielania informacji publicznych jest możliwość wstępu na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów oraz udostępnianie materiałów, w tym audiowizualnych i teleinformatycznych, dokumentujących te posiedzenia (art. 7 ust. 1 pkt 3 udip). Podmiot ubiegający się o wstęp na posiedzenie organu najczęściej nie będzie dążył do uzyskania konkretnej informacji, lecz będzie zainteresowany śledzeniem toku obrad³⁹. Zgodnie z art. 18 udip posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów są jawne i dostępne, natomiast posiedzenia ich organów pomocniczych są jawne i dostępne, jeżeli stanowią tak przepisy ustaw, aktów wydanych na ich podstawie albo gdy organ pomocniczy tak postanowi. W celu realizacji prawa wstępu zainteresowanych na posiedze-

³⁷ T. R. Aleksandrowicz, op. cit., s. 163.

³⁸ M. Jabłoński, K. Wygoda, *Ustawa...*, s. 243.

³⁹ *Ibidem*, s. 171.

nia organy są zobowiązane zapewnić środki lokalowe lub techniczne w taki sposób, by nie doszło do nieuzasadnionego dostępu tylko wybranych podmiotów. Poza tym w miarę potrzeby organy powinny zapewnić transmisję audiowizualną lub teleinformatyczną z posiedzeń. Wskazuje się, że niedookreślone wyrażenie, jakim jest nieuzasadnione zapewnienie dostępu tylko wybranym podmiotom, oraz ocenianie potrzeby transmisji z posiedzeń przez same organy może prowadzić do prób utajnienia posiedzeń przynajmniej w czasie ich trwania⁴⁰. Organ, o których mowa, są również zobowiązane sporządzić i udostępnić protokoły lub stenogramy obrad, o ile nie uczynią tego pod postacią materiałów audiowizualnych lub teleinformatycznych rejestrujących w pełni te obrady (art. 19 udip). Uregulowania dotyczące wstępu oraz informowania o przebiegu posiedzeń omówionych wyżej organów znajdują odpowiednie zastosowanie do posiedzeń kolegialnych organów jednostek pomocniczych jednostek samorządu terytorialnego⁴¹ i ich kolegialnych organach pomocniczych (art. 20 udip). Jawność i dostępność posiedzeń organów nie ma jednak charakteru bezwzględnej. Przede wszystkim ograniczenia w tym zakresie mogą zaistnieć choćby na podstawie art. 5 udip, zgodnie z którym prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu w zakresie i na zasadach określonych w przepisach o ochronie informacji niejawnych i innych tajemnic ustawowo chronionych oraz ze względu na prywatność osoby fizycznej i tajemnicę przedsiębiorcy. Poza tym regulaminy, czy też statuty poszczególnych organów, określając zasady dostępu do swoich dokumentów i posiedzeń, mogą wprowadzać pewne modyfikacje, a nawet wyłączenie stosowania Ustawy. W zakresie wyłączenia przykładem są regulaminy Sejmu i Senatu, które w połączeniu z praktyką wydawania przepustek powodują, że zasada powszechnej dostępności dotyczy bardziej protokołów oraz sprawozdań stenograficznych z posiedzeń aniżeli samego w nich uczestnictwa⁴². Co do modyfikacji stosowania udip warto zwrócić uwagę na ustawy o samorządzie terytorialnym⁴³, które w kwestii zasad dostępu do dokumentów i korzystania z nich odsyłają do właściwych statutów.

V. PODSUMOWANIE

Konkludując powyższe rozważania, można wskazać kilka cech charakterystycznych udostępniania informacji publicznej. Podstawowym trybem jest jej publikacja w BIP, który prowadzony jest w formie stron WWW. Informacje, które nie zostaną zamieszczone w Biuletynie podlegają udostępnieniu na wniosek zainteresowanego. Wniosek ten wszczyna swoistą procedurę, która – w przypadku pozytywnego rozpatrzenia wniosku – kończy się czynnością materialno-techniczną, tj. udzieleniem informacji. Jeżeli adresatem

⁴⁰ M. Mucha, *Obowiązki administracji publicznej w sferze dostępu do informacji*, Wrocław 2002, s. 96.

⁴¹ Zgodnie z art. 36 i 37 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz. U. 200, Nr 142, poz. 1591 ze zm., organami takimi są w sołectwie zebranie wiejskie, natomiast w dzielnicy i osiedlu – rada.

⁴² M. Jabłoński, K. Wygoda, *Ustawa...*, s. 249.

⁴³ Art. 11b, 61 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym; art. 8a, 61 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz. U. 2001 r., Nr 142, poz. 1592 ze zm.; art. 15a, 72 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz. U. 2001, Nr 142, poz. 1590 ze zm.

wniosku jest organ władzy publicznej, to odmowa udostępnienia informacji dokonywana jest w formie decyzji administracyjnej. W przypadku zaś innych podmiotów wskazanych w ustawie odmowa udostępnienia informacji następuje w drodze bliżej nie nazwanego rozstrzygnięcia. Kontrowersyjnym zagadnieniem jest określenie niektórych przypadków stanowiących podstawę odmowy udzielenia informacji. O ile nie budzi żadnych wątpliwości legalność odmowy ze względu na prawnie chronione tajemnice, to dyskusyjny jest rodzaj czynności dokonywanej w sytuacji nieposiadania informacji przez dany podmiot. Zasadny wydaje się pogląd, że podmiot, który nie posiada przedmiotowej informacji obowiązany jest odmówić jej udzielenia, co – zgodnie z udiop – przybiera postać decyzji administracyjnej.

Kolejną wątpliwość stanowi zakres stosowania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego na gruncie omawianej ustawy. Nie jest pozbawiona podstaw teza o stosowaniu Kodeksu wyłącznie do decyzji o odmowie i umorzeniu postępowania oraz do następujących po wydaniu powyższych decyzji faz postępowania, tj. postępowania odwoławczego, w tym również inicjowanego wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy oraz do nadzwyczajnych trybów wzruszenia decyzji ostatecznej.

W stosunku do rozstrzygnięć kończących postępowanie w sprawie udzielenia informacji na wniosek przewidziana została kontrola sądowa sprawowana przez sąd administracyjny oraz powszechny. Skarga do sądu administracyjnego może być wniesiona na wszystkie decyzje z wyjątkiem decyzji w sprawach, w których wnosi się powództwo do sądu powszechnego. Powództwo do sądu powszechnego o udostępnienie spornej informacji przysługuje wtedy, gdy odmowa prawa dostępu do informacji nastąpiła ze względu na wyłączenie jej jawności z powołaniem się na ochronę danych osobowych, prawo do prywatności oraz tajemnice inne niż państwowa, służbowa, skarbowe lub statystyczna.

Zapewnieniu realizacji konstytucyjnej zasady jawności działań władzy publicznej służy także możliwość wstępu na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, jak również dostęp do zapisów z obrad tych organów.

MODES OF PROVIDING PUBLIC INFORMATION

Summary

This article is concerned with the modes of providing public information in the light of the Polish Access to Public Information Act. This Polish regulation lays down the concept of wide access to public information. In principle, everybody has a right to be informed of every public affair that includes access to documents and sessions of public authorities appointed by election. One is entitled to exercise the mentioned right without the need to provide any legal or factual reason. The author presents some ways of exercising the right to public information and the related duties of authorities and other entities obliged to disclose information. Information about public affairs is published in the Bulletin of Public Information accessible

on web sites. This is the basic way to ensure access to that information. The information that is not published in the Bulletin is available on request. In such case, the written form of application is not required when the information can be imparted immediately. Furthermore the author undertakes an attempt to specify the legal forms of authorities' actions that take place during a procedure initiated by the application. The last characterised mode of access to public information is openness and transparency of sessions of collective authorities appointed by election.