

praca zbiorowa pod redakcją
Bartosza Wilka

GLOSZY WYBRANYCH ORZECZEŃ DOTYCZĄCYCH PRAWA DO INFORMACJI II



praca zbiorowa pod redakcją
Bartosza Wilka

GLOSZY WYBRANYCH ORZECZEŃ DOTYCZĄCYCH PRAWA DO INFORMACJI II

Sieć Obywatelska Watchdog Polska

www.siecobywatelska.pl

Organizacja stoi na straży prawa do informacji. Postępuje je nie tylko jako warunek dobrego państwa, ale przede wszystkim jako jedno z praw człowieka, które chroni ludzką godność, daje wolność wyrażania opinii i bezpieczeństwo przed nadużyciami władzy. Jej strategia polega na wzmacnianiu w obywatelach i obywatelkach poczucia, że mają prawo dowiadywać się, jak funkcjonują władze oraz instytucje publiczne, a także wpływać na podejmowane przez nie decyzje i sposób gospodarowania publicznym majątkiem (m.in. pieniędzmi z podatków). Uczy, jak czynić to skutecznie. W sytuacjach, gdy urzędy nie szanują praw obywateli, udziela pomocy prawnej. W ciągu szesnastu lat działalności dotarła do około 15 tysięcy osób, udzieliła około 10 000 porad i uczestniczyła w 650 sprawach sądowych dotyczących dostępu do informacji.

Dzięki pracy organizacji jawność stała się jedną z ważnych kwestii poruszanych przez media, powstał obywatelski ruch na rzecz przejrzystości, poszerzyła się sfera wolności – partie polityczne ujawniają swoje finanse, niektóre samorządy publikują swoje wydatki, obywatele wygrywają w sądach z ministrami, trybunałami i premierami.

www.informacjapubliczna.org

Portal, który prowadzi Sieć Obywatelska Watchdog Polska, gromadzi wiedzę i doświadczenia dotyczące możliwości korzystania z prawa do informacji. Na portalu można poznać szczegóły procedury dostępu do informacji publicznej, śledzić proces legislacyjny, zbierać dane publiczne, wyciągać wnioski i formułować opinie oparte na faktach.

Wydawca:

Sieć Obywatelska Watchdog Polska
ul. Ursynowska 22/2
02-605 Warszawa
Tel. 22 844 73 55
biuro@siecobywatelska.pl
www.siecobywatelska.pl

Recenzja glos

dr hab.prof.US Jerzy Ciapała

Redakcja:

Martyna Bójko

Projekt graficzny:

Multiversal

Opracowanie graficzne:

Olga Figurska, Lunatikot

Skład:

Autofokus Marcin Bójko

Licencja:

Publikacja jest udostępniana na zasadach licencji Creative Commons (CC)
Uznanie autorstwa – na tych samych warunkach 3.0 Polska [CC BY-SA 3.0 PL]

Publikacja finansowana z 1% podatku przekazanego Sieci Obywatelskiej Watchdog Polska.

Warszawa, 2019
ISBN 978-83-945656-0-2

Spis treści

Wyniki II ogólnopolskiego konkursu na najlepszą glosę orzeczenia dotyczącego prawa do informacji.....	04
Notki o członkiniach i członkach Kapituły Konkursowej	05
Notki o autorkach i autorach glos	06
1. Bartosz Wilk, Wciąż aktualne i nierozwiązane problemy z jawnością. Słowo wstępne	08
2. Dr A.S. Bartnik, Dostęp do informacji publicznej. Znaczenie glos w edukacji uczelnianej przyszłych urzędników. Refleksje zaangażowanego wykładowcy	13
3. Michał Bering, Informacja o wykształceniu wójta jako informacja publiczna. Glosa aprobująca z elementami krytycznymi do wyroku NSA z 21 kwietnia 2016 r. (I OSK 305/15)	17
4. Paulina Brejdek, Zakres dostępnych informacji o zastosowanych zwolnieniach podatkowych. Glosa aprobująca do wyroku WSA w Poznaniu z 13 kwietnia 2016 r. (II SA/Po 123/16)	22
5. Polskie tłumaczenie wyroku włoskiego Sądu cywilnego pierwszej instancji w Rzymie numer 23771 z 3 grudnia 2015 r. (23353/2015)	26
6. Zuzanna Brocka, Dostępność do informacji o osobach „odgrywających rolę w społeczeństwie”. Glosa aprobująca do wyroku włoskiego Sądu cywilnego pierwszej instancji w Rzymie numer 23771 z 3 grudnia 2015 r. (23353/2015)	30
7. Józef Doellinger, Dostępności postanowienia o umorzeniu postępowania przygotowawczego. Glosa aprobująca z elementami krytycznymi do wyroku WSA w Warszawie z 16 kwietnia 2015 r. (II SAB/Wa 1046/14)	35
8. Tomasz Dziedziński, Dostępność dokumentów dotyczących lokalizacji i budowy linii elektroenergetycznych, udzielonych przez przedsiębiorstwo energetyczne. Glosa aprobująca do wyrok NSA z 26 września 2013 r. (I OSK 831/13)	40
9. Katarzyna Łytkowska, Dostępność tzw. ekspertyz w sprawie OFE w świetle prerogatyw Prezydenta RP. Glosa krytyczna do wyroku TK z 13 listopada 2013 r. (P 25/12)	46
10. Krzysztof Mularski, Nagrania z posiedzeń rady gminy jako informacja publiczna. Glosa krytyczna do wyroku NSA z 15 czerwca 2016 r. (I OSK 3162/14)	52
11. Krzystian Nowakowski, Akt notarialny jako informacja publiczna. Glosa krytyczna do wyroku NSA z 12 czerwca 2015 r. (I OSK 1373/14)	57
12. Dawid Przybylski, Forma odpowiedzi na wniosek niedotyczący informacji publicznej. Glosa krytyczna do wyroku WSA w Łodzi z 7 września 2016 r. (II SA/Łd 455/16)	61
13. Anna Maria Przytuła-Pieniążek, Udostępnienie noty dyplomatycznej jako informacji publicznej. Glosa aprobująca do wyroku WSA w Warszawie z 22 czerwca 2016 r. (II SAB/Wa 55/16)	66
14. Michał Rządkowski, Informacja o infrastrukturze PKP S.A. jako informacja publiczna. Glosa krytyczna do wyroku SN z 8 grudnia 2015 r. (II PO 2/15)	71
15. Dominik Senkowski, Jawność testów egzaminów medycznych. Glosa aprobująca do wyroku TK z 7 czerwca 2016 r. (K 8/15)	78
16. Piotr Sołowij, Jawność testów egzaminów medycznych. Glosa aprobująca do wyroku TK z 7 czerwca 2016 r. (K 8/15)	85
17. Barbara Trybulińska, Umowy z członkami zarządu PKP S.A. jako informacja publiczna. Glosa krytyczna do wyroku WSA w Warszawie z 22 października 2015 r. (II SAB/Wa 828/15)	90
18. Konrad Wojciechowski, Dopuszczalność umorzenia postępowania w przedmiocie odmowy udostępnienia informacji. Glosa aprobująca do wyroku WSA we Wrocławiu z 7 lipca 2014 r. (IV SAB/Wr 79/14)	94
19. Adrian Zbrojewski, Informacja publiczna a naruszenie dóbr osobistych. Glosa krytyczna do wyroku SN z 28 listopada 2013 r. (IV CSK 155/13)	102

Wyniki II ogólnopolskiego konkursu na najlepszą glosę orzeczenia dotyczącego prawa do informacji

Prace oceniano w dwóch kategoriach:
studenci i studentki, kategoria otwarta.

Kategoria studentek i studentów:

laureat I miejsca: **Krzysztof Mularski**

laureat II miejsca: **Dawid Przybylski**

laureat III miejsca: **Tomasz Dziędziński**

wyróżniona: **Katarzyna Łytkowska**

wyróżniony: **Michał Bering**

wyróżniony: **Piotr Sołowij**

wyróżniony: **Adrian Zbrojewski**

wyróżniony: **Krzystian Nowakowski**

Kategoria otwarta:

laureat I miejsca: **Michał Rządkowski**

laureatka II miejsca: **Barbara Trybulińska**

laureat III miejsca: **Józef Doellinger**

wyróżniony: **Dominik Senkowski**

wyróżniona: **Zuzanna Brocka**

wyróżniony: **Konrad Wojciechowski**

wyróżniona: **Anna Przytuła-Pieniążek**

wyróżniona: **Paulina Brejda**

Laureatkom i Laureatom serdecznie gratulujemy!

Prace w kategorii studentek i studentów oceniali:

dr Adriana Bartnik

dr Przemysław Mijał

Mirosław Wróblewski

Prace w kategorii otwartej oceniali:

dr hab. Michał Bernaczyk

Ewa Ivanova

Anna Wojciechowska-Nowak

Michał Bernaczyk, członek tej części Kapituły, która oceniała glosy w kategorii otwartej, wyłączył się z oceny dwóch prac.

Kapituła Konkursowa

dr Adriana Bartnik – prawniczka i socjolożka – wykładowczyni akademicka, adiunkt na Wydziale Administracji i Nauk Społecznych Politechniki Warszawskiej, gdzie prowadzi przedmiot - Dostęp do informacji publicznej. Prawo i praktyka. Zastępczyni redaktora naczelnego biuletynu młodych naukowców StRuNa, związana z ruchami watchdogowymi – stale współpracuje z watchdog.edu.pl. Praca magisterska wykorzystująca informację publiczną napisana pod jej kierunkiem otrzymała nagrodę 2 stopnia w konkursie dla najlepszych prac magisterskich im Floriana Znanięckiego. Prawniczka w kancelarii adwokackiej Adama Baworowskiego.

dr hab. Michał Bernaczyk – radca prawny, doktor habilitowany nauk prawnych, adiunkt w Katedrze Prawa Konstytucyjnego Uniwersytetu Wrocławskiego, autor publikacji z zakresu prawa do informacji publicznej, ekspert zewnętrzny Biura Analiz Sejmowych, autor publikacji z zakresu prawa konstytucyjnego ze szczególnym uwzględnieniem prawa do informacji publicznej w Polsce i na świecie .

Ewa Ivanova – prawniczka i historyczka. Jako dziennikarka Dziennika Gazety Prawnej urzeczywistnia prawo do informacji, któremu zresztą na łamach DGP poświęca wiele miejsca. W czerwcu 2016 r. otrzymała „Złotą Wagę” – nagrodę przyznawaną przez Naczelną Radę Adwokacką dziennikarom i dziennikarzom, zajmującym się zagadnieniami prawnymi. Doceniono, że w swojej działalności objaśnia prawniczy język i prowadzi czytelniczki i czytelników przez gąszcz przepisów prawnych. Obecnie dziennikarka Gazety Wyborczej.

dr Przemysław Mijał – radca prawny, pracował jako adiunkt w Katedrze Prawa Konstytucyjnego i Integracji Europejskiej na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego. Od 2010 r. zasiada w Komitecie Redakcyjnego dwumiesięcznika „Przegląd Prawa Konstytucyjnego”. Wiedzą z prawa konstytucyjnego dzieli się, prowadząc zajęcia z aplikantami radcowskimi, adwokackimi i notarialnymi. W latach 2013-2016 był wicedziekanem Okręgowej Izby Radców Prawnych w Szczecinie, natomiast od czerwca 2016 r. jest dziekanem OIRP w Szczecinie. Członek Krajowej Rady Radców Prawnych, od 2014 r. współpracuje z Ośrodkiem Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych.

Anna Wojciechowska-Nowak – prawniczka, do początku 2016 r. ekspertka Fundacji im. Stefana Batorego, w której kierowała programem operacyjnym „Odpowiedzialne Państwo”. Od ponad 10 lat zajmuje się problematyką prawnej ochrony sygnalistów (whistleblowerów), czyli osób, które w interesie publicznym ujawniają nieprawidłowości mające miejsce w ich otoczeniu zawodowym. Stypendystka programu stypendialnego Network of East-West Women. Wcześniej była związana z Federacją na Rzecz Kobiet i Planowania Rodziny, pracowała także w Instytucie Badań nad Polityką Kobięcą w Waszyngtonie.

Miroslaw Wróblewski – radca prawny, od 2007 r. dyrektor Zespołu Prawa Konstytucyjnego, Międzynarodowego i Europejskiego w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich, członek zarządu Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej, autor publikacji z zakresu prawa konstytucyjnego, międzynarodowego, europejskiego oraz ochrony praw człowieka.

Autorki i autorzy glos

Michał Bering – absolwent Wydziału Prawa UMK w Toruniu. Współpracował z kancelariami prawnymi w Toruniu i Warszawie. Laureat konkursów organizowanych przez warszawskie kancelarie prawne: konkursu z prawa pracy CMS oraz „Startuj z Nami” kancelarii Affre i Wspólnicy.

Paulina Brejdek – doktorantka w Katedrze Finansów i Prawa Finansowego na Wydziale Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II w Lublinie, absolwentka dwóch kierunków studiów na WPPKiA KUL: Prawo i Administracja. W obszarze jej zainteresowań naukowych znajduje się w szczególności prawo podatkowe, ale również procedura administracyjna i prawo gospodarcze. Potwierdzeniem tego są publikacje w recenzowanych czasopismach i monografiach naukowych. Pracownik administracji rządowej.

Zuzanna Brocka – avvocato, LL.M (EUI) – ukończyła z wyróżnieniem Wydział Prawa Drugiego Uniwersytetu w Neapolu w 1999 r. oraz studia podyplomowe LL.M. z Prawa porównawczego, europejskiego i europejskiego na European University Institute w 2001 r. Od 2000 r. jest praktykującym włoskim adwokatem (avvocato), zapisanym do włoskiej Rady Adwokackiej przy sądzie w Pavii (Ordine degli Avvocato di Pavia). Jako adwokat zajmuje się również kwestią ochrony danych osobowych. W kontekście działalności naukowej i wykonywanego zawodu, zainteresowała ją wyrok Sądu cywilnego pierwszej instancji w Rzymie z dnia 3.12.2015 r. o sygnaturze 23353/2015. Wyrok Sądu z Rzymu dotyczy wyważania prawa do informacji i prawa do prywatności z perspektywy dostępu do informacji w globalnej sieci Internetu. Sąd z Rzymu jest pierwszym włoskim sądem, który zastosował kryteria ochrony danych osobowych ustalone przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TS) w precedensowym wyroku w sprawie C-131/12 Google Spain.

Józef Doellinger – doktorant IV roku prawa na Wydziale Prawa Uniwersytetu w Białymstoku. Ponadto jest asystentem radcy prawnego w kancelarii. Z tematyką prawa do informacji publicznej zetknął się podczas przygotowywania rozprawy doktorskiej, która porusza kwestie dostępu do akt w postępowaniu przygotowawczym na gruncie Kodeksu postępowania karnego. Interesuje się przede wszystkim prawem karnym (materialnym i procesowym) oraz naukami penalnymi.

Tomasz Dziedziński – absolwent prawa i stosunków międzynarodowych na Uniwersytecie Wrocławskim, aktualnie odbywający aplikację adwokacką przy Okręgowej Radzie Adwokackiej we Wrocławiu. Związany z jedną z wro-

clawskich kancelarii adwokackich. Z prawem dostępu do informacji publicznej zetknął się w kancelarii podczas analizowania jednej ze spraw. Interesuje się procedurą cywilną i prawem medycznym.

Katarzyna Łytkowska – studentka V roku prawa oraz IV roku prawa kanonicznego na Katolickim Uniwersytecie Lubelskim Jana Pawła II. Prawem do informacji publicznej interesuje się od dawna, co wynika z szerszego zainteresowania kwestiami związanymi z życiem publicznym. Główne zainteresowania prawnicze to prawo konstytucyjne, na temat którego pisze pracę magisterską oraz – z praktycznego punktu widzenia – prawo rodzinne i opiekuńcze.

Krzysztof Mularski – prawnik, absolwent Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego, członek Zarządu Instytutu Metropolitalnego, w pracy zawodowej zajmuje się m.in. zagadnieniami informacji publicznej w jednostkach samorządu terytorialnego i organizacjach pozarządowych.

Krzystian Nowakowski – aplikant notarialny II roku, absolwent Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie. Interesuje się prawem prywatnym, w tym w szczególności wszelkimi kwestiami związanymi z czynnościami notarialnymi.

Dawid Przybylski – aplikant radcowski. Z tematyką prawa do informacji publicznej zetknął się po raz pierwszy na Uniwersytecie Wrocławskim, jednak jego zainteresowanie tym przedmiotem pogłębiło się po kryzysie konstytucyjnym w Polsce. Interesuje się również prawem transportowym, prawem nowych technologii i postępowaniem cywilnym (w szczególności postępowaniem egzekucyjnym).

Anna Maria Przytuła-Pieniążek – doktorantka IV roku na Uniwersytecie Gdańskim. Ukończyła prawo z wyróżnieniem na University of Essex oraz podwójną aplikację adwokacką na BPP University London (solicitor oraz barrister). Powołana jako barrister w izbie adwokackiej The Honourable Society of Middle Temple. Obecnie zatrudniona w kancelarii adwokackiej w Londynie. Zainteresowała się prawem do informacji publicznej podczas pracy w Dziale Prawnym oraz Referacie ds. Postępowania z zakresu Opieki nad Małoletnimi w Wydziale Konsularnym Ambasady RP w Londynie oraz po wcześniejszym przeprowadzeniu badań naukowych. Zajmuje się prawem cywilnym, głównie prawem pracy oraz rodzinnym (włączając w to tzw. care proceedings) a także prawem nieruchomości. Interesuje się teatrem (ukończone studium teatralne) oraz grą w squash'a (który trenuje wraz z mężem).

Michał Rządkowski – adwokat w Izbie Wrocławskiej. W 2012 r. ukończył studia prawnicze na Uniwersytecie Wrocławskim, zaś w 2013 roku ukończył studia LL.M. in US, International and Transnational Law na Chicago-Kent College of Law. W 2018 roku ukończył studia doktoranckie w Instytucie Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk i przygotowuje rozprawę doktorską obejmującą problematykę alternatywnych metod rozwiązywania sporów (ADR). Swoje zainteresowania naukowe skupia przede wszystkim na prawie cywilnym i prawie prywatnym międzynarodowym. Jest autorem artykułów poświęconych ADR, prawu cywilnemu i prawu spółek. Z prawem do informacji publicznej stykał się wielokrotnie w pracy w kontekście uzyskiwania pomocy publicznej przez przedsiębiorców.

Dominik Senkowski – dziennikarz sportowy. Ukończył studia prawnicze na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego. Interesują go zagadnienia konstytucyjne oraz prawo sportowe. Prawo do informacji znajduje się w kręgu jego zainteresowań z uwagi na to, że informacja stanowi w dzisiejszych czasach jeden z kluczowych elementów funkcjonowania państwa, relacji na styku władza – obywatele. Od dawna interesuje się polityką, sprawami publicznymi, co wiąże się z prawem do informacji.

Piotr Sołowij – absolwent prawa oraz student II roku filozofii na Uniwersytecie Jagiellońskim. Z prawem do informacji publicznej po raz pierwszy miał do czynienia w ramach Monitoringu Spółek Komunalnych, który prowadził we Wrocławiu przy wsparciu Sieci Obywatelskiej Watchdog Polska. W latach 2015/2016 kierował projektem społecznym „De-kadencja” w ramach konkursu „Zwolnieni z Teorii” na temat zjawiska „wędrujących po-

lityków”, który został nominowany do nagrody Złotego Wilka w kategorii społeczeństwo obywatelskie. Zawodowo związany ze Stowarzyszeniem WIOSNA jako Menadżer Operacyjny Akademii Przyszłości. Jeden z założycieli i członek zarządu Związku Zawodowego Personelu Stowarzyszenia WIOSNA.

Barbara Trybulińska – studentka IV roku studiów doktoranckich w Zakładzie Prawa Gospodarczego i Handlowego na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego. Na co dzień pracuje w kancelarii notarialnej. Z prawem do informacji publicznej zetknęła się przede wszystkim podczas studiów oraz praktyk zawodowych.

Konrad Wojciechowski - doradca podatkowy, w przeszłości związany z obsługą rynku nieruchomości komercyjnych. Prawem do informacji publicznej zainteresował się po zamieszkaniu w Rabce-Zdroju, gdy lokalny radny zwrócił się do niego z prośbą o pomoc w uzyskaniu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Zaobserwowane nieprzewidywalności skłoniły go do próby uzyskania szerszej wiedzy o działaniu administracji samorządowej w jego miejscowości. Członek Sieci Obywatelskiej Watchdog Polska.

Adrian Zbrojewski – doktorant w Katedrze Prawa Gospodarczego i Handlowego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego, aplikant radcowski przy Okręgowej Izbie Radców Prawnych w Łodzi. Interesuje się szeroko pojętym prawem prywatnym, w szczególności handlowym. Prawo do informacji publicznej stanowi dla niego istotne narzędzie aktywnej postawy obywatelskiej oraz ciekawą przestrzeń dla refleksji naukowej.

Wykaz skrótów:

BIP – Biuletyn Informacji Publicznej
Dz.U. – Dziennik Ustaw
Dz. Urz. – Dziennik Urzędowy
NSA – Naczelny Sąd Administracyjny
SKO – Samorządowe Kolegium Odwoławcze

SN – Sąd Najwyższy
TK – Trybunał Konstytucyjny
TSUE – Trybunał Sprawiedliwości
UE – Unia Europejska
WSA – Wojewódzki Sąd Administracyjny

SŁOWO WSTĘPNE. WCIĄŻ AKTUALNE I NIEROZWIĄZANE PROBLEMY Z JAWNOŚCIĄ

Bartosz Wilk

Wciąż aktualne i nierozwiązane problemy z jawnością

I.

Niniejsza publikacja jest efektem II ogólnopolskiego konkursu na najlepszą glosę orzeczenia dotyczącego prawa do informacji. W wyniku pierwszej edycji konkursu w 2016 r. powstała publikacja *Glosy wybranych orzeczeń dotyczących prawa do informacji*¹. Niniejsza publikacja zawiera więcej glos, niż jej poprzedniczka, bo aż szesnaście.

Z przyczyn od nas niezależnych bardzo opóźniło się przygotowanie publikacji zawierającej prace laureatów i ówczesni studenci i studentki ukończyli uczelnie, a nieprawomocne wyroki się uprawomocniły. Okazuje się jednak, że poruszone przez uczestników konkursu tematy nie straciły na aktualności.

II.

Znakiem upływającego czasu, a zarazem wciąż nierozwiązanych problemów, jest glosa **Barbary Trybulińskiej** do wyroku WSA w Warszawie z 22 października 2015 r. (II SAB/Wa 828/15)². Jest to jeden z epizodów trwającej od 2012 r. batalii sądowej z Polskimi Kolejami Państwowymi S.A. o ujawnienie kontraktów, zawartych z ówczesnymi członkami zarządu spółki. To jedna z najdłuższych trwających spraw Sieci Obywatelskiej Watchdog Polska. Z uwagi na fakt, że byliśmy stroną w tym postępowaniu, możemy przedstawić jego dalsze losy.

Wyrok WSA w Warszawie, któremu poświęcono glosę, został uchylony na mocy wyroku NSA z 21 kwietnia 2017 r. (I OSK 307/16)³, a sprawę przekazano do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie. W wyroku tym uznano, że WSA w Warszawie w glosowanym wyroku „błędnie odczytał wytyczne NSA zawarte we wspomnianym wyroku z dnia 24 czerwca 2015 r. NSA nie przesądził bowiem w tym orzeczeniu, że umowy zawarte z członkami zarządu PKP S.A. nie stanowią informacji publicznej bądź że mogą one być zakwalifikowane do tej kategorii tylko wówczas, gdy określony podmiot realizuje zadania publiczne”. Ponadto NSA

stwierdził, że w glosowanym wyroku „Sąd I instancji dokonał błędnej, zawężającej wykładni pojęcia informacji publicznej, opierając się wyłącznie na brzmieniu art. 1 ust. 1 u.d.i.p.”.

WSA w Warszawie, w wyroku z 17 listopada 2017 r. (II SAB/Wa 399/17)⁴, uwzględnił skargę na bezczynność i zobowiązał do rozpatrzenia wniosku z 2012 r. o udostępnienie informacji publicznej. Od tego wyroku skargę kasacyjną wniosła spółka – PKP S.A., ale Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 12 kwietnia 2019 r. (I OSK 881/18)⁵ ją oddalił. Po ponownym rozpatrzeniu wniosku, PKP S.A. przekazały⁶ kopie trzech umów o świadczenie usług w zakresie zarządzania zawartych w Warszawie 11 kwietnia 2012 r. pomiędzy PKP S.A. a ówczesnym prezesem zarządu i dwoma członkami zarządu. Jak wskazano w piśmie przewodnim, przesłano te dokumenty „w częściach dotyczących ujętej w tych umowach informacji publicznej”, za którą uznano: dane osobowe i pełnione funkcje, przedmioty kontraktów, prawa i obowiązki Zarządzającego, odpowiedzialność Zarządzającego, kwestie dotyczące własności intelektualnej, tajemnicy przedsiębiorstwa Spółki, czasu obowiązywania kontraktów i trybu wcześniejszego rozwiązania, zakazu konkurencji i postanowień końcowych. Dlatego umowy nie zawierały m.in. informacji o wynagrodzeniu osób piastujących wówczas funkcje w zarządzie Spółki.

Sprawa ta dość wyraźnie pokazuje problem, z którym zmagają się prawo do informacji – czas rozpatrywania spraw i związane z tym zjawisko „ping ponga”, w którego tutaj grało dwóch zawodników: WSA w Warszawie i NSA, ale często zdarza się, że piłeczkę odbijają: instytucja zobowiązana do odpowiedzenia na wniosek i sąd administracyjny.

III.

Polskiej kolei poświęcona jest również glosa **Michała Rządzkowskiego** do wyroku SN z 8 grudnia 2015 r. (II PO 2/15)⁷. Przedmiotem sporu stała się możliwość ujawnie-

1 *Glosy wybranych orzeczeń dotyczących prawa do informacji*, red. S. Osowski, B. Wilk, Warszawa 2016.

2 Wyrok WSA w Warszawie z 22 października 2015 r. (II SAB/Wa 828/15) [dostęp: 17.09.2019].

3 Wyrok NSA z 21 kwietnia 2017 r. (I OSK 307/16) [dostęp: 17.09.2019].

4 Wyrok WSA w Warszawie z 17 listopada 2017 r. (II SAB/Wa 399/17) [dostęp: 17.09.2019].

5 Wyrok NSA z 12 kwietnia 2019 r. (I OSK 881/18) [dostęp: 17.09.2019].

6 Pismo z 19 czerwca 2019 r. (KOZ04.0134.85.2019.AY/2).

7 Wyrok SN z 8 grudnia 2015 r. (II PO 2/15) [dostęp: 17.09.2019].

nia przez PKP Cargo informacji o przejętych elementach infrastruktury kolejowej od innych spółek. Choć przedmiot wniosku sugeruje wybitnie konkretny temat, to poruszone zagadnienie prawne dotyczy poddania tzw. spółek publicznych prawu do informacji. Sytuacja bowiem komplikuje się wówczas, gdy nie mamy do czynienia z jednoosobowymi spółkami Skarbu Państwa, ale struktura udziałów lub akcjonariatu jest bardziej skomplikowana. Wówczas wiele problemów sprawia ustalenie, czy dana spółka jest zobowiązana do jawnego działania, a jeśli tak, to jakie informacje możemy zakwalifikować jako „publiczne”. Autor glosy zastanawia się nad tym, czy kryterium powinno być samo dysponowanie majątkiem związanym ze Skarbem Państwa, czy może raczej wykonywanie przez spółkę zadań publicznych.

Podobnego zagadnienia dotyczy glosa **Tomasza Dziedzińskiego** do wyroku NSA z 26 września 2013 r. (I OSK 831/13)⁸. W tym przypadku sprawa dotyczyła spółki – przedsiębiorstwa energetycznego, a wniosek – dokumentów dotyczących lokalizacji i budowy linii elektroenergetycznych. Tym razem rozstrzygnięcie wydał NSA, a nie SN, który także zastanawiał się, czy wykonywanie zadań publicznych z zakresu energetyki jest wystarczającym powodem do uznania spółki za podmiot zobowiązany.

Z kolei **Adrian Zbrojewski** krytycznie ocenił wyrok SN z 28 listopada 2013 r. (IV CSK 155/13) odnoszący się do tego, czy ujawnienie informacji publicznej może naruszać dobra osobiste osób fizycznych, których informacja ta dotyczy. Samo to zagadnienie, jak i poruszone przez autora glosy kwestie, mogą znaleźć zainteresowanych odbiorców w dziennikarkach i dziennikarzach oraz aktywistkach i aktywistach, którzy otrzymanych informacji nie zachowują dla siebie, a upowszechniają po to, by debatę publiczną oprzeć na faktach. Pozostaje tylko pytanie, czy może się to odbyć kosztem ich odpowiedzialności za naruszenie dóbr osobistych innych osób?

Wybór przez glosatorów wyroków SN należy docenić dlatego, że orzekanie w sprawach jawności przez ten sąd jest rzadkim zjawiskiem. Wynika to z faktu, że od 2010 r. wyłączono spod kognicji sądów powszechnych sprawy z zakresu odmowy udostępnienia informacji publicznej. Jednakże jeszcze większym zaskoczeniem było dla nas przesłanie na konkurs glosy do wyroku... włoskiego sądu! Oceny tego rozstrzygnięcia podjęła się Zuzanna Brocka. Dotyczy on dostępności informacji o osobach „odgrywających rolę w społeczeństwie” (w naszych realiach powiedzielibyśmy, że chodzi raczej o „osoby publiczne” niż o „osoby pełniące funkcje publiczne”). Co ciekawe, wyrok nie dotyczył udostępnienia informacji publicznej, ale

wysuniętego przez wnioskodawcę – adwokata - żądania usunięcia danych z przeglądarki internetowej. Powołał się przy tym na prawo do bycia zapomnianym. Autorka przygotowywała głosę w czasie, gdy jeszcze nie rozgorzała dyskusja o RODO i związanych z nim problemach. Czas nam przyszedł z pomocą, bo utwierdza w przekonaniu, że zagadnienie to, jak i szerzej: styk prawa do informacji oraz ochrony prywatności osób fizycznych (w tym zwłaszcza danych osobowych) ma obecnie niebagatelne znaczenie, z uwagi na wiele pojawiających się pytań i wątpliwości.

IV.

Katarzyna Łytkowska przygotowała głosę do wyroku TK z 13 listopada 2013 r. (P 25/12)⁹. Orzeczenie to zapadło po zadaniu pytania prawnego przez NSA. Ten zaś rozpatrywał sprawę dotyczącą ujawnienia treści ekspertyzy i opinii. Choć wyrok TK nie przyniósł jednoznacznego rozstrzygnięcia na kanwie sprawy (co autorka glosy poddała krytyce), to stał się często cytowanym judykatem mającym uzasadnić postępowanie się pojęciem „dokumentu wewnętrznego”.

Sprawa, którą zajmował się NSA, a która legła u podstaw wyroku TK, dotyczyła ujawnienia ekspertyzy i opinii w sprawie nowelizacji tzw. ustawy o OFE. Po tym, jak TK wydał komentowany wyrok, NSA, mimo pozytywnego rozstrzygnięcia, w uzasadnieniu wskazał, że nie każda opinia (ekspertyza) zamawiana przez podmiot publiczny jest informacją publiczną. Wydawało się, że takie stanowisko zamknęło sprawę¹⁰. Po wyborach prezydenckich w 2015 r. postanowiłem skierować raz jeszcze wnioski o udostępnienie tych ekspertyzy i opinii, a po uzyskaniu korzystnego dla jawności wyroku – także o udostępnienie informacji o ich autorkach i autorach. Po wyrokach NSA – pod koniec 2018 r. – udostępniono treść ekspertyz i opinii, a na początku 2019 r. także informacje o ich autorkach i autorach.

Po około 8 latach od podpisania nowelizacji tzw. ustawy o OFE poznaliśmy w końcu ekspertyzy i opinie, co stanowi niewątpliwy sukces dla jawności. Niestety, w tym samym czasie narosło wiele orzecznictwa dotyczącego „dokumentu wewnętrznego”, między innymi na podstawie wyroku TK P 25/12, co niestety trudno zaliczyć do jawnościowych sukcesów.

V.

Aż dwóch glos, spod pióra **Dominika Senkowskiego** i **Piotra Sołowija** doczekał się wyrok TK z 7 czerwca 2016 r. (K 8/15). Nie bez przyczyny. To ważne i korzystne dla jawności rozstrzygnięcie w sprawie dostępności testów eg-

⁸ Wyrok NSA z 26 września 2013 r. (I OSK 831/13) [dostęp: 17.09.2019].

⁹ Wyrok TK z 13 listopada 2013 r. (P 25/12), Dz.U. z 2013 r. poz. 1435. Wyrok wraz z uzasadnieniem dostępny jest pod adresem: <http://otku.trybunal.gov.pl/2013/8A/122> [dostęp: 17.09.2019].

¹⁰ B. Wilk, *Czasem warto nawet przegrać*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 12 grudnia 2017 nr 240 (4639), dodatek „Prawnik”, s. D8.

zaminów medycznych. Choć po egzaminie gimnazjalnym, maturalnym, wstępnym na aplikację adwokacką, aplikację radcowską, czy po egzaminach dla prawników (m.in. adwokackim i radcowskim), wszyscy mogą poznać pytania, które padły, to inaczej było w przypadku lekarzy. Z uwagi na przepis ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentystry, pytania egzaminacyjne nie były udostępniane jako informacja publiczna. Czy to zgodne z Konstytucją RP? Trybunał Konstytucyjny orzekł w 2016 r., że nie. Nie jest przesadą oczekiwanie, że po takim wyroku interesujące pytania w końcu poznamy. Rzeczywistość okazała się jednak bardziej złożona i zaskakująca.

W trakcie postępowania przed TK wpłynął do Sejmu rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o systemie informacji w ochronie zdrowia oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 3763/VII kadencja), który przewidywał istotne zmiany także w przepisach ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentystry. Nie umknęło to uwadze TK, który wzmiankował o tym w uzasadnieniu wyroku z 7 czerwca 2016 r. Jednakże nie mógł przewidywać tego, co się wydarzy po wydaniu rozstrzygnięcia. Po wyroku TK z 7 czerwca 2016 r. dokonano kolejnej nowelizacji... ustawy nowelizującej¹¹. Nastąpiło to na mocy ustawy z 21 października 2016 r., zgodnie z którą zmienione przepisy (które miały wejść w życie 1 maja 2017 r.) stanowią o tym, że udostępnieniu podlegają wyłącznie pytania testowe wraz z poprawnymi odpowiedziami, wykorzystane na potrzeby LEK albo LDEK, po upływie 5 lat od dnia przeprowadzenia tego egzaminu.

Zatem po wyroku TK wprowadzono 5-letni termin ochrony. Sprawia to, że rozważania poczynione przez autorów glos, niestety nie straciły na ważności, aktualnie brakuje w nich tylko rozważań o zasadności 5-letniego terminu ograniczającego jawność.

VI.

Dawid Przybylski z kolei przedstawił ciekawy, choć w mojej ocenie trudny do obronienia pogląd, że w przypadku uznania przez organ, że wniosek nie dotyczy informacji publicznej, prawidłową reakcją organu byłoby wydanie postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania. Jednakże w przypadku wniosku, który nie dotyczy informacji publicznej, w istocie nie znajdzie zastosowania ani UDIP, ani KPA, zwłaszcza druga z regulacji nie powinna być brana pod uwagę do czasu wydania przez organ decyzji, lub zmierzania do jej wydania. Odmienne niż w przytoczonym w glosie wyroku III SA/Wr 144/16 (czy też innych, przytoczonych rozstrzygnięciach), uznanie podmiotu zobowiązanego nie zamyka drogi do postępowania admi-

nistracyjnego, ale postępowania swoistego, odformalizowanego, czyli postępowania w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej na wniosek.

Kwestię proceduralną poruszył także **Konrad Wojciechowski** w glosie do wyroku WSA we Wrocławiu z 7 lipca 2014 r. (IV SAB/Wr 79/14)¹². Choć poruszone zagadnienie może się wydawać sprawą stricte formalną, dotyczy ono w istocie odpowiedzi na pytanie – co może zrobić organ odwoławczy, gdy organ pierwszej instancji, a zarazem podmiot zobowiązany dysponujący informacją publiczną, po raz kolejny odmawia udostępnienia informacji publicznej? Czy organ odwoławczy może wówczas umorzyć postępowanie w przedmiocie odmowy udostępnienia informacji publicznej (i tym samym uniemożliwić dysponentowi informacji ponowną odmowę), czy też tylko może uchylić zaskarżoną decyzję i przekazać sprawę do ponownego rozpoznania? O znaczeniu tego zagadnienia nie trzeba przekonywać tych, którzy spotkali się ze wspomnianym już zjawiskiem „ping ponga” pomiędzy tymi dwoma organami i oczekiwali, aż ich wniosek zostanie wreszcie załatwiony.

VII.

Kolejna glosa, autorstwa Józefa Doellingera, dotyczy możliwości otrzymania dokumentów z akt postępowania karnego. To zagadnienie budzi nieustające wątpliwości, bo choć uchwała NSA¹³ wyłączyła możliwość uzyskania – w ramach dostępu do informacji publicznej – całych akt postępowania, to dostrzegła, że w aktach tych są informacje publiczne, których udostępnienie powinno odbyć się na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej. Jednakże: jakie są to informacje? Czy nie znajdą zastosowania przepisy regulujące w odmienny sposób dostęp do tych informacji publicznych? Te zagadnienia cały czas budzą wątpliwości, co znajduje całkiem konkretny wyraz praktyczny, gdy lokalna dziennikarka lub lokalny dziennikarz spróbuje poznać akt oskarżenia w głośnej lokalnie sprawie.

VIII.

Krzysztof Mularski, laureat konkursu w kategorii studentek i studentów, przygotował glosę do wyroku NSA z 15 czerwca 2016 r. (I OSK 3162/14), dotyczącego nagrań z sesji rady gminy. Sprawa zatem o niebagatelnym znaczeniu zwłaszcza dla osób korzystających z prawa do informacji publicznej na szczeblu lokalnym.

Ważnym wydarzeniem było przyjęcie ustawy z 11 stycznia 2018 r.¹⁴. Miała ona zwiększać udział obywatelu w funkcjo-

¹¹ Szerzej: B. Wilk, *Niejawne egzaminy lekarskie. Co robić, gdy zawiodły instytucje?*, „Prawnik”, dodatek do Dziennika Gazety Prawnej, nr 45(4947) z 5 marca 2019 r., s. E6-E7.

¹² Wyrok WSA we Wrocławiu z 7 lipca 2014 r. (IV SAB/Wr 79/14).

¹³ Uchwała NSA z 9 grudnia 2013 r. (I OPS 7/13) - Uchwała NSA Data orzeczenia 2013-12-09.

¹⁴ Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz.U. 2018, poz. 130).

nowaniu i kontrolowaniu władz samorządowych i w tym celu m.in. nałożyła na organy gmin obowiązek transmitowania i rejestrowania obrad organu stanowiącego. Ustawa ta, choć zdaje się załatwiać bieżący problem z dostępnością nagrań¹⁵, nie sprawiła, że poruszone w głosie zagadnienie udostępniania nagrań posiedzenia straciło na aktualności. Po pierwsze dlatego, że wciąż trwają sprawy o ujawnienie nagrań sprzed przyjęcia nowelizacji. Po drugie, wciąż otwarta jest kwestia nagrań z poprzednich kadencji władz samorządowych, których udostępnienie może stać się przedmiotem wniosku o udostępnienie informacji. Po trzecie w końcu, rozważania w tym zakresie mogą być przydatne w kontekście uzyskania nagrań z posiedzeń komisji, które nie są objęte obowiązkiem transmitowania i udostępniania nagrań.

Kwestii samorządowych dotyczy też glosa **Krystiana Nowakowskiego** do wyroku NSA z 12 czerwca 2015 r. (I OSK 1373/14)¹⁶, dotycząca udostępnienia aktu notarialnego. Niezwykle trafna jest konstatacja autora, że „Przedstawione w przedmiotowym orzeczeniu skrajne stanowisko NSA mogłoby umożliwić jednostkom samorządu terytorialnego ukrywanie szczegółów transakcji przed społeczeństwem poprzez wybór formy aktu notarialnego dla danej czynności cywilnoprawnej”. Umowę można zawrzeć i ustnie, i na piśmie, ale też i w formie aktu notarialnego. Choć ten akt kosztuje, to przecież może to być cena, którą politycy zechcą zapłacić z budżetu jednostki samorządu terytorialnego w celu ukrycia informacji.

O sprawach samorządu (choć także o innych funkcjonariuszach publicznych) traktuje również glosa Michała Beriniga do wyroku NSA z 21 kwietnia 2016 r. (I OSK 305/15)¹⁷. Poruszył on zagadnienie dostępności informacji o wykształceniu wójta. Dla wyborców jest to często ważna kwestia, nie dziwi zatem pytanie, czy prawo do informacji publicznej obejmuje swym zakresem takie dane, a jeśli tak, to czy ochrona prywatności osób fizycznych nie stoi na przeszkodzie do realizacji wniosków.

Glosa **Pauliny Brejda** do wyroku WSA w Poznaniu z 13 kwietnia 2016 r. (II SA/Po 123/16)¹⁸ zainteresuje osoby poszukujące informacji o zastosowanych zwolnieniach podatkowych. Choć przepisy o finansach publicznych nakazują podawanie określonych informacji do publicznej wiadomości, problem tkwi w szczegółach, czyli w tym, ja-

kie konkretnie informacje możemy poznać. Argumentem za nieujawnianiem tych informacji może być konieczność zachowania tajemnicy skarbowej, ale czy na pewno?

IX.

Zainteresowanym dyplomacją można polecić głosę **Anny Marii Przytuły-Pieniążek** do wyroku WSA w Warszawie z 22 czerwca 2016 r. (II SAB/Wa 55/16)¹⁹. Wniosek o udostępnienie informacji publicznej, który stanowił podstawę tej sprawy, dotyczył udostępnienia noty dyplomatycznej. Warto odnotować, że na mocy wyroku NSA z 8 marca 2019 r. (I OSK 2499/16)²⁰ oddalono skargę kasacyjną wywiedzioną przez Ministra Spraw Zagranicznych. Nie tylko kwestie dyplomatyczne są interesujące, ale też m.in. pochylenie się przez sąd nad niekonsekwentną praktyką podmiotu zobowiązanego, polegającą na ujawnianiu niektórych not dyplomatycznych przy jednoczesnym twierdzeniu, że inne stanowią tajemnicę.

X. Podziękowania

Publikacja ta nie doszłaby do skutku, gdyby nie:

- **Glosatorki i Glosatorzy** – którym chciałbym podziękować za wzięcie udział w konkursie, przygotowanie prac poruszających kwestie ważne dla jawności, a w końcu za długie oczekiwanie na ujrzenie pokonkursowej publikacji;
- **Kapituła Konkursu**, w skład której wchodził: dr Adriana Bartnik, dr hab. Michał Bernaczyk, Ewa Ivanova, dr Przemysław Mijał, Anna Wojciechowska-Nowak, Mirosław Wróblewski – którym należą się podziękowania za podjęcie się funkcji i wyłonienie najlepszych prac, co nie było łatwym zadaniem;
- **Natalia Andruszko** – której chciałbym podziękować za przetłumaczenie wyroku włoskiego sądu (z pomocą Arlety Bulińskiej), dzięki czemu możemy go przedstawić w niniejszej publikacji;
- **dr Adriana Bartnik** – której dziękuję za przygotowanie wprowadzającego rozdziału o tym, dlaczego ważne (choć nie zawsze łatwe) jest odróżnianie faktu od opinii, do przeczytania którego serdecznie zapraszam.

15 P. Kłucińska, D. Sześciło, B. Wilk, *Nowy model demokracji samorządowej – uwagi na tle zmian w ustawach samorządowych wprowadzonych ustawą z 11 stycznia 2018 r.*, „Samorząd Terytorialny” nr 10/2018, s. 33.

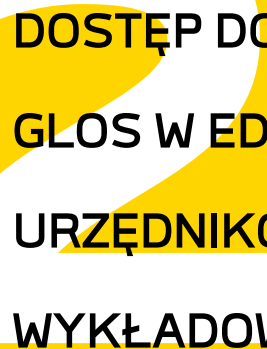
16 Wyrok NSA z 12 czerwca 2015 r. (I OSK 1373/14).

17 Wyrok NSA z 21 kwietnia 2016 r. (OSK 305/15).

18 Wyroku WSA w Poznaniu z 13 kwietnia 2016 r. (II SA/Po 123/16).

19 Wyrok WSA w Warszawie z 22 czerwca 2016 r. (II SAB/Wa 55/16).

20 Wyrok NSA z 8 marca 2019 r. (I OSK 2499/16).



**DOSTĘP DO INFORMACJI PUBLICZNEJ. ZNACZENIE
GŁOS W EDUKACJI UCZELNIANEJ PRZYSZŁYCH
URZĘDNIKÓW. REFLEKSJE ZAANGAŻOWANEGO
WYKŁADOWCY.**

Dr Adriana S. Bartnik

Wydział Administracji i Nauk Społecznych Politechniki Warszawskiej

Truizmem jest twierdzenie, że wiedza to władza. Dziś, w dobie szybkich newsów, człowiek musi segregować informacje. Sama segregacja jednak nie oznacza zwycięstwa. A wygrana czy raczej jej chęć, leży w naturze człowieka. Musimy umieć jeszcze odróżnić fakt od opinii. Warto zauważyć, że obecnie Polacy nie darzą zaufaniem władz i nie mają zaufania do swojej wiedzy. Z ostatnich badań CBOS poświęconych tej tematyce wynika, że Polacy nie wiedzą, jak załatwić nawet podstawowe sprawy urzędowe, nie wiedzą też, „według jakich zasad są podejmowane decyzje w ich sprawach (56%), że formalności związane z załatwianiem spraw urzędowych są ograniczone do minimum (55%) oraz że klienci urzędów na ogół znają swoje prawa (53%)”¹. I choć Polacy mają znikomą wiedzę na temat tego, jak załatwić sprawę w urzędzie, to coraz lepiej oceniają urzędników².

O ile socjologowie i prawnicy uczą się odróżniania faktów od opinii w ramach studiów, o tyle wszyscy inni muszą sami posiadać tę umiejętność, będącą podstawą świadomego uczestnictwa w życiu społecznym i politycznym. Tak jak nie można wygrać w planszówkach bez znajomości zasad, w pokera bez wiedzy, że można powiedzieć „sprawdzam”, tak współcześnie do wzoru obywatela w demokratycznym państwie prawa Marii Ossowskiej³ dodałabym cechę kontrolującą.

Po 30 latach budowy społeczeństwa obywatelskiego należy zdawać sobie sprawę z faktu, iż jest to proces. Procesem jest też uspołecznianie, edukacja, nauka, sztuka, kultura. Stąd też zaangażowanie w edukację na rzecz odróżniania faktów od opinii wydaje się dziś rudymmentarnym zadaniem świata nauki, trzeciego sektora i polityki. Wbrew medialnym doniesieniom, te wszystkie ośrodki mają na transparentach w zasadzie to samo. Te same hasła głoszą opozycjoniści i rządzący. Dlatego mylenie i przyzwolenie na mylenie wiedzy z poglądami staje się niebezpieczne. To może być przyczynkiem do polaryzacji stanowisk w społeczeństwie. Do rozwoju opozycji politycznej opartej na emocjach, a nie na merytoryce. O ile w dyskusji merytorycznej łatwo jest ugasić konflikt, o tyle spór, w który zaangażowane są emocje, znacznie trudniej zakończyć. Niebezpieczne jest też bezrefleksyjne powielanie cudzych opinii, bez własnych analiz. I choć czasem będziemy się usprawiedliwiać brakiem czasu, to jednak warto znać narzędzia ułatwiające czy też umożliwiające nam weryfikację. Dotyczy to zwłaszcza wiedzy obywatelskiej, o ile bowiem nikt nie idzie po specjalistyczną poradę

medyczną do dziennikarza piszącego o służbie zdrowia, o tyle w zasadzie każdą osobę wypowiadającą się w mediach na temat władzy, społeczeństwa, prawa czy polityki prawa, uważamy za znawcę tych zagadnień i przypisujemy poglądom przez nią wygłaszanym status faktów i racji.

Dzisiejsze postindustrialne społeczeństwa nazywane są społeczeństwami wiedzy. W każdym demokratycznym państwie prawa władzę zwierzchnią przypisuje się obywatelom. Ta zwierzchność często utożsamiana jest z prawem wyborczym – do oddania głosu i do kandydowania, bycia wybranym. Wśród wielu atrybutów władzy zwierzchniej konstytucja przyznaje obywatelom prawo do nadzoru nad każdą z władz. Uprawnienie to zostało przepisane w art. 61 Konstytucji RP⁴, który stanowi, iż „Obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne”. Z treści tego artykułu wynika, że każdy obywatel, niezależnie od wieku, zdrowia, wykształcenia, płci, ma prawo wiedzieć, co robi władza. Tryb korzystania z tego prawa został doprecyzowany w ustawie o dostępie do informacji publicznej⁵. Z niej dowiadujemy się, że w zasadzie każdy może złożyć wniosek o udostępnienie informacji publicznej i w zasadzie każdemu instytucja publiczna MUSI informację publiczną udostępnić. I choć ustawa ta niedługo osiągnie pełnoletność, to nadal w rzeczywistości okazuje się, że nie tylko nie każdy grający w pokera może powiedzieć sprawdzam, ba, nadal wielu uprawnionym odmawia się prawa do znajomości zasad gry, jaką jest świadome życie polityczne.

Jednym z klasycznych tekstów filozoficznych, który wywarł na mnie ogromny wpływ, jest *Czym jest Oświecenie* I. Kanta⁶. To pod wpływem myśli w nim zawartych inaczej dziś postrzegam moją rolę nauczyciela akademickiego. Tak jak jestem zobligowana do przekazywania wiedzy z zakresu przedmiotów, których uczę, tak jestem też zobowiązana do wyrabiania pewnych zdolności społecznych w studentkach i studentach, którzy przecież są moimi młodszymi kolegami, koleżankami współtworzącymi rzeczywistość polityczną, społeczną, w której żyję. Kant nakazywał naukowcom rozwijać się intelektualnie, wyrabiać umiejętność krytyki władzy, ale krytyka ta, jeśli jest nawet naturą nauki, musi być oparta na rozumie. Rozum zaś musi wynikać z wiedzy.

Dotychczasowy świat wiedzę utożsamiał z informacją.

1 Komunikat z badań CBOS *Oceny funkcjonowania polskich urzędów i urzędników* A.D.201, Nr 162/2017, s. 2.

2 Komunikat z badań CBOS *Polak w urzędzie* Nr 173/2017 s. 2-3.

3 M. Ossowska, *Wzór obywatela w ustroju demokratycznym*, Zarząd Główny Towarzystwa Uniwersytetu Robotniczego, Warszawa 1946, s. 5-20.

4 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako: „Konstytucja RP”.

5 Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 133 ze zm.), dalej jako: „UDIP”.

6 Polskie wydanie: I. Kant, *Co to jest Oświecenie?*, przeł. A. Landman, [w:] I. Kant, *Przypuszczalny początek ludzkiej historii i inne pisma historyzoficzne*, Toruń 1995, s. 53-60.

Przez wieki to dostęp do informacji zapewniał dobrobyt przedsiębiorcom, kupcom, nauczycielom, a władcom wygrane bitwy i wojny. Informacje jednak mogą być prawdziwe i fałszywe. Sensowność budowania życia prywatnego czy publicznego na kłamstwie, fałszu jest w zasadzie zerowa. I teza ta nie wymaga udowadniania. Podobnie jak i to, że współcześnie trudno jest weryfikować źródła. Ośrodków wytwarzania informacji nie sposób dziś zliczyć, są nimi także media, dziennikarze, Facebook... Czasami bezrefleksyjnie powtarzamy, powielamy to, co usłyszymy, przeczytamy na internetowych portalach społecznościowych, traktując informację jak wiedzę.

Fenomenem wymagającym osobnych, pogłębionych badań i analiz są paski w telewizjach oraz tytuły artykułów na portalach internetowych, które jakże często nie oddają ani treści ani sensu danego tekstu. O ile dość łatwo zweryfikować tytuł artykułu w kontekście całej jego treści, o tyle codzienne newsy nie są łatwe do zweryfikowania. Często też pogląd bywa przedstawiany jak informacja. Własna opinia niczym wynik badań naukowych, hipoteza wymagająca weryfikacji jak dogmat. W pewnym uproszczeniu można powiedzieć, że współczesna przestrzeń informacyjna wymaga od odbiorcy, który nie chce bezrozumnie podlegać manipulacjom, wyspecjalizowanej wiedzy na poziomie doktoratu z socjologii lub aplikacji prawniczej.

Obywatel państwa demokratycznego wg Ossowskiej powinien realizować aspiracje perfekcjonistyczne, mieć otwarty umysł, dyscyplinę wewnętrzną, odwagę cywilną, krytycyzm, uczciwość intelektualną, być aktywny, uspołeczniony i odpowiedzialny za słowo. Realizacja tych postulatów nie jest możliwa bez zaangażowania w kontrolowanie kontrolujących, nie jest możliwa bez pokorewego „sprawdzam”. Weryfikować musimy tytuł artykułu na portalu informacyjnym (czy jest zgodny z treścią artykułu), weryfikować musimy także sam artykuł (czy podawane w nim informacje są prawdziwe). Weryfikujemy dziś newsy o celebrytach. Przykładowo, cięża aktorki z tytułu artykułu okazuje się ciężą bohaterki granej przez tę aktorkę w serialu. Podobnie z informacjami dotyczącymi życia publicznego, finansów publicznych, przepisów prawa, nowelizacji, dymisji, kierunków polityki.

Władze publiczne nie działają w próżni, ich decyzje w mniejszym lub większym stopniu wpływają na naszą codzienność. Jednym z najistotniejszych prerogatyw władzy jest możliwość dysponowania środkami publicznymi, czyli decydowania o naszych pieniądzach. Wszystkie pieniądze publiczne są pieniędzmi, które wspólnie wypracowujemy. W zasadzie każdy urzędnik, minister, premier, sędzia, nauczyciel ... jest w pewnym stopniu utrzymaniem społeczeństwa. Zatem należy sprawdzać finanse publiczne, przyglądając się, jak w naszym imieniu codziennie ktoś dysponuje naszym kontem, na co, jak i kiedy wydaje nasze pieniądze. I choć nie wiem, czy kontrolowanie, patrzywanie władzom na ręce, to cecha czy raczej środek, dzięki któ-

remu można wypełnić inne cechy postulowane przez M. Ossowską, to wiem, że współcześnie, chcąc być np. uczciwym intelektualnie, nie można odpuścić weryfikacji informacji.

Owa weryfikacja informacji powinna opierać się na sprawdzeniu źródła i treści dostarczonej przez to źródło informacji. W ramach podstawowych zasad procesu karnego, procesu cywilnego czy procedury administracyjnej prawnicy i adwocaci prawa uczą się weryfikacji informacji, konfrontowania jej z informacją z innego źródła. Podobnie rzecz ma się w socjologii. Socjolog, przystępując do procesu badawczego, stawiając hipotezę, musi ją zweryfikować. Postępując zgodnie z przyjętymi w metodologii założeniami, powinien przeprowadzić proces weryfikacji postawionych przez siebie hipotez. Praca socjologa to często badanie kulis, tego, co tak naprawdę kryje się za pewnymi zjawiskami społecznymi.

Ostatnie lata spędzam na badaniu mobbingu. Jako socjolog prawa lubię badać rzeczywistość społeczno-prawną. I gdy badam instytucje prawne, dość łatwo mi zweryfikować uzyskiwane wyniki. W 2004 r., badając instytucję ławnika, zadawałam respondentom pytanie o ich stosunek do kary śmierci, czy są za przywróceniem tej kary do katalogu kar kodeksowych i gdy jeden z respondentów pouczał mnie, że kara ta obecnie obowiązuje, łatwo mi było zweryfikować jego wypowiedź – wystarczyło zerknąć do kodeksu karnego. Podobnie rzecz ma się z weryfikacją innych tego typu faktów – jeśli wiem, co, gdzie mogę sprawdzić, po prostu naturalnie sprawdzam stan swojej wiedzy.

Gorzej, gdy nie mam dostępu do wiarygodnego źródła wiedzy, gdy chcę sama wyrobić sobie pogląd i ocenić, nadać wartość danemu zjawisku, zachowaniu. Podobny kłopot mają moi seminarzyści – badając dane zjawisko, chcą je ocenić, powiedzieć, czy coś działa dobrze czy źle. Przez ostatnich kilka lat, będąc promotorką prac licencjackich i magisterskich, zauważyłam, że wniosek o udostępnienie informacji publicznej jest idealnym narzędziem do weryfikacji informacji. Dzięki ustawie moi studenci przebadali funkcjonowanie funduszy sołeckich (Ewa Salewska), funkcjonowanie Państwowej Inspekcji Pracy (Monika Dąbrowska), zatrudnianie osób z niepełnosprawnościami (Milena Smolińska i Monika Wiśniewska), postępowanie z kobietami doświadczającymi poronienia (Monika Skoczko). W pracach tych wnioski były narzędziem badawczym, dzięki któremu studentkom udało się nie popełnić typowego błędu młodego badacza. Dzięki zastosowaniu wniosku „dipowego” studenci wyśmienicie analizowali wyniki swoich badań, nie myląc faktów z opiniami respondentów.

Obecnie uczę na Wydziale Administracji i Nauk Społecznych Politechniki Warszawskiej i widzę, jak wielu młodych ludzi żywo zainteresowanych jest pracą w administracji publicznej i postrzega tę pracę jako służbę w budowaniu

wspólnej przyjaznej przestrzeni w państwie. Tego typu obserwacja jest nad wyraz optymistyczna, ale w sumie nie dziwi mnie. Sprawność państwa jest uzależniona od sprawności urzędniczej. J. Arcimowicz w swoich pracach podkreśla, że wizerunek urzędnika przekłada się też na wizerunek państwa⁷. Tak jak zaufanie do sądów budowane jest poprzez osobistą styczność z salą sądową, tak zaufanie do państwa budowane jest poprzez kontakty z urzędem⁸.

Kiedy poproszono mnie o udział w pracach jury w konkursie na najlepszą głosę studencką, poczułam się bardzo wyróżniona. Sam fakt współpracy z Siecią Obywatelską Watchdog Polska, jak i innymi watchdogowymi organizacjami, postrzegam jako mój obywatelski i naukowy obowiązek. Obowiązek ten jest też przyjemnością, bo nadaje mojej pracy naukowej sens. Konkurs, w którego jury zasiadałam, pozwolił mi popatrzeć na informację publiczną z nieco innej strony. Dziękuję autorkom i autorom glos za ciekawy dobór głosowanych orzeczeń. Widzę, jak wiele pracy przed nami, by prawo do rzetelnej wiedzy, do prawdziwej informacji, do możliwości obalania *fake newsów* było respektowane jako coś naturalnego. Zaprezentowane w tej publikacji glosy studentów pozwalają wierzyć, że przestrzeń publiczna będzie lepsza. Korzystanie z prawa do informacji publicznej widzę raczej jako obowiązek zaangażowanego społecznie obywatela niżli patrzenie władzy na ręce. Patrzenie to oznacza dziś także weryfikację informacji podawanych w mediach.

⁷ J. Arcimowicz, *Służba cywilna w Polsce – nowa instytucja demokratycznego państwa*, [w:] *O prawie, obyczajach i społeczeństwie*, red. J. Zakrzewska, Warszawa 2003, s. 123-155.

⁸ Szerzej J. Kurczewski J. Arcimowicz, *Zależność czy współpraca? Dialektyka praktyk urzędowych*, Warszawa 2011.

3

INFORMACJA O WYKSZTAŁCENIU WÓJTA JAKO INFORMACJA PUBLICZNA.

Glosa aprobująca z elementami krytycznymi do wyroku NSA z 21 kwietnia 2016 r. (I OSK 305/15)¹

Michał Bering

Wyróżnienie w kategorii studentek i studentów

¹ Wyrok NSA z 21 kwietnia 2016 r. (OSK 305/15).

Teza wyroku²:

„Informacje odnoszące się do wykształcenia osoby są informacjami ze sfery prywatnej tej osoby (...). Tym bardziej prywatny charakter mają szczegółowe informacje związane z uzyskaniem tego wykształcenia, takie jak kierunek ukończonych studiów, data ich ukończenia oraz ocena końcowa”.

I. Stan faktyczny i prawny

Wnioskodawca wystąpił do wójta gminy z wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej na temat wykształcenia wójta gminy w dniu wyboru na urząd oraz w dniu wpłynięcia wniosku i przesłania tej informacji wraz ze wskazaniem nazwy szkoły wyższej, kierunku studiów, daty ukończenia tej szkoły i oceny końcowej ze studiów. Wójt zrealizował wniosek w części. Odpowiedział, że na dzień wyboru i dzień wpłynięcia wniosku posiadał wyższe wykształcenie. W zakresie pozostałej części wniosku organ poinformował wnioskodawcę, że informacje objęte przedmiotem wniosku nie są informacjami publicznymi w rozumieniu ustawy o dostępie do informacji publicznej³.

Wnioskodawca złożył skargę do WSA w Lublinie. Wniósł w niej o zobowiązanie organu do udostępnienia żądanej informacji publicznej. Skarżący zarzucił naruszenie przepisu art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji RP⁴ poprzez jego niezastosowanie. Podniósł także zarzut naruszenia art. 1 ust. 1, art. 2 ust. 1, art. 6 ust. 1 pkt 2 lit. c i d i ust. 4 lit. a, art. 13 ust. 1 i art. 16 UDIP poprzez ich błędną wykładnię, a tym samym nierozpoznanie merytorycznie wniosku i uznanie, że informacja dotycząca wykształcenia organu (wójta) – nazwa szkoły wyższej, kierunek studiów, data ukończenia i ocena końcowa nie stanowi informacji publicznej. W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie jako bezzasadnej. Podtrzymał tezę, że dane dotyczące nazwy szkoły wyższej, kierunku studiów, daty ukończenia tejże szkoły i oceny końcowej ze studiów nie stanowią informacji publicznej.

WSA w Lublinie uznał skargę za uzasadnioną. Sąd wywiódł z przepisu art. 6 ust. 1 pkt 2 lit. c i d UDIP wniosek, że informacją publiczną są w szczególności informacje o organach władzy publicznej, w tym o przedmiocie ich

działalności i kompetencjach, a także o osobach sprawujących w nich funkcje i ich kompetencjach. Zdaniem Sądu informacje o nazwie szkoły wyższej, jaką ukończył organ wykonawczy gminy, kierunku studiów, dacie ukończenia studiów oraz ocenie końcowej ze studiów stanowią informacje odzwierciedlające kompetencje funkcjonariusza publicznego i wskazują na poziom jego zdolności do wykonywania władzy publicznej. Niezależnie od tego, czy przepisy prawa wymagają posiadania wyższego wykształcenia przez osobę piastującą funkcję organu władzy publicznej, to informacja o wykształceniu takiej osoby nie ma charakteru ściśle osobistego, lecz podlega udostępnieniu. WSA w Lublinie zwrócił też uwagę, że ochrona prywatności osób fizycznych doznawać winna ograniczenia w przypadku, gdy osoby te sprawują funkcje publiczne. Stwierdził ponadto, że prawo do informacji jest zasadą, a wyjątki od niego mogą być interpretowane wyłącznie ściśle.

Skargę kasacyjną złożył wójt. Zaskarżył wyrok w całości i zarzucił naruszenie m.in. art. 1 ust. 1 oraz art. 6 ust. 1 pkt 2 lit. c i d UDIP poprzez błędną jego wykładnię i uznanie, że informacje o kierunku studiów ukończonych przez wójta, a także o dacie ich ukończenia i ocenie końcowej stanowią informację publiczną w rozumieniu UDIP. Wójt wniósł o uchylenie w całości zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia przez sąd I instancji.

NSA podtrzymał tezy przedstawione w wyroku WSA i oddalił skargę kasacyjną. Wskazał bowiem, że wnioskowane dane stanowią informację publiczną w rozumieniu UDIP. Sąd II instancji stwierdził, że informacje odnoszące się do wykształcenia osoby należą do sfery prywatnej tej osoby, zwłaszcza jeśli są to szczegółowe dane dotyczące uzyskania tego wykształcenia (kierunek ukończonych studiów, data ich ukończenia, ocena końcowa). Jednak osoby wykonujące funkcje publiczne muszą liczyć się z szerszym zakresem ingerencji w sferę ich prywatności. Udostępnienie informacji o osobie pełniącej funkcję publiczną jest właśnie ingerencją w prywatność tej osoby. Dochodzi w tym przypadku do ważenia, czy informacja o osobie pełniącej funkcję publiczną nie przekracza granicy intymności wyznaczonej przez przepisy Konstytucji RP, Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności i UDIP⁵.

² Teza sformułowana w oparciu o fragmenty uzasadnienia głosowanego wyroku.

³ Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 133 ze zm.), dalej jako: „UDIP”.

⁴ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako: „Konstytucja RP”.

⁵ Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284).

II. Pozytywne aspekty wyroku

Wyrok NSA zasługuje częściowo na aprobatę. Przede wszystkim dlatego, że jest to kolejne z orzeczeń, które opowiadają się za jawnością i transparentnością życia publicznego. Wpisuje się także w dotychczasową linię orzeczniczą, która traktuje wykształcenie osoby pełniącej funkcję publiczną jako informację publiczną⁶. Dodatkowym argumentem wspierającym taką kwalifikację jest fakt, że wykształcenie nie zalicza się do katalogu danych wrażliwych z art. 27 ust. 1 ustawy o ochronie danych osobowych⁷, które, co do zasady, nie mogą być przetwarzane⁸. Wykształcenie należy zatem do danych osobowych zwykłych⁹.

NSA w wyroku dokonał odróżnienia pojęć prywatności i intymności, co jest kluczowe, gdyż ani z Konstytucji RP, ani UDIP nie wynika wprost, jak głęboki może być zakres ingerencji w sferę prywatną osoby pełniącej funkcję publiczną. Zgodnie z art. 47 Konstytucji RP każdy ma prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu osobistym. Na mocy art. 51 ust. 1 Konstytucji nikt nie może być obowiązany inaczej niż na podstawie ustawy do ujawniania informacji dotyczących jego osoby. Artykuł 51 ust. 2 Konstytucji RP dopełnia tę regulację, stanowiąc, że władze publiczne nie mogą pozyskiwać, gromadzić i udostępniać innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym.

Oczywistym jest stwierdzenie, że osoba pełniąca funkcję publiczną nie przestaje być obywatelem, a więc i jej przynależą wszelkie prawa, także prawo do prywatności. Jednak, jak słusznie zauważono w wyroku, w porównaniu ze zwykłymi obywatelami osoby pełniące funkcje publiczne z momentem ich podjęcia muszą liczyć się z szerszym zakresem ingerencji w sferę ich prywatności. Zgodnie z przepisem art. 13 ust. 4 ustawy o pracownikach samorządowych¹⁰ także informacje o kandydatach, którzy zgłosili się do naboru (na wolne stanowisko urzędnicze) stanowią informację publiczną w zakresie objętym wymaganiami związanymi ze stanowiskiem określonym w ogłoszeniu o naborze.

Tak więc już od momentu rozpoczęcia procesu rekrutacyjnego taka osoba musi liczyć się z zainteresowaniem opinii publicznej.

M. Sakowska-Baryła twierdzi, że „zakres informacji o osobach pełniących funkcje publiczne podlega ciągłemu rozszerzaniu”¹¹. Analizując orzecznictwo sądowno-administracyjne¹², a szczególnie głosowany wyrok, trudno nie zgodzić się z tym poglądem. Dotychczas wnioskodawcy żądali udostępnienia ogólnych informacji związanych z wykształceniem osoby pełniącej funkcję publiczną. Z kolei w rzeczonej sprawie wnioskodawca wnosił o udostępnienie szczegółowych informacji związanych z wykształceniem wójta (nazwa uczelni wyższej, rok ukończenia studiów, a w szczególności ocena końcowa ze studiów), które, jak słusznie zauważył WSA, mają pewien wpływ na kompetencje urzędnika.

Z pewnością sąd słusznie uznał informację o ukończonym przez wójta kierunku studiów za informację publiczną. To zupełnie podstawowa informacja dotycząca wykształcenia. Uzyskanie jej pozwala na ocenę przygotowania danej osoby do piastowania funkcji publicznej, jak zauważył WSA w Lublinie. Sprawowanie funkcji organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego wymaga nie tylko zdolności przywódczych i znajomości specyfiki danego miejsca. Od wójta oczekuje się także podstawowej wiedzy prawnej dotyczącej sprawowanej przezeń funkcji. Stąd to, jaki taka osoba ukończyła kierunek studiów, ma istotne znaczenie. Uważam, że bardziej predestynowany do pełnienia funkcji wójta gminy będzie absolwent studiów prawnych niż na przykład pedagogicznych. Wynika to z faktu, że wiadomości przekazywane w toku studiów prawnych obejmują również działalność samorządu terytorialnego (by wymienić chociażby przedmioty: prawo konstytucyjne, prawo administracyjne i postępowanie administracyjne).

Jako kolejny argument za udostępnieniem informacji o kierunku studiów przemawia fakt, że często na internetowych stronach urzędów można znaleźć właśnie taką informację. Podobnie większych kontrowersji nie wydaje

6 Por. wyrok WSA w Warszawie z 18 listopada 2011 r. (II SAB/Wa 296/11); wyrok WSA w Białymstoku z 22 maja 2012 r. (II SAB/Bk 26/12); wyrok WSA w Warszawie z 2 lipca 2014 r. (II SAB/Wa 249/14). W wyroku WSA w Szczecinie z 4 grudnia 2013 r. (II SAB/Sz 106/13) nawet wykształcenie pracownika zatrudnionego w miejskim urzędzie zostało uznane za informację publiczną, którą należy udostępnić na wniosek mieszkańca [dostęp: 31.08.2019].

7 Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 922 ze zm.), obecnie zastąpiona ustawą z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2018 r. poz. 1000 ze zm.).

8 Jest to katalog zamknięty. Por. P. Barta, P. Litwiński, *Ustawa o ochronie danych osobowych*. Komentarz., wyd. 4, Warszawa 2016, Legalis.

9 A. Brzezińska i in., *Vademecum dyrektora jednostki pomocy społecznej*, wyd. 1, Warszawa 2017, Legalis.

10 Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 1260 ze zm.).

11 M. Sakowska-Baryła, *Dostęp do informacji o osobach pełniących funkcje publiczne – informacja publiczna??*, Legalis.

12 W wielu orzeczeniach sądy przywołują wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 marca 2006 r., K 17/05. „Osoby wykonujące takie funkcje (publiczne-M.B.) z momentem ich podjęcia muszą zaakceptować szerszy zakres ingerencji w sferę ich prywatności niż w wypadku innych osób”.

się budzić informacja dotycząca nazwy ukończonej uczelni, a także roku ukończenia studiów.

III. Negatywne aspekty wyroku

Najbardziej kontrowersyjna wydaje się być kwestia, czy informacja o ocenie końcowej ze studiów stanowi informację publiczną. Zgodnie z Polską Klasyfikacją Edukacji¹³, do ukończenia jednolitych studiów magisterskich wystarczy napisanie pracy magisterskiej i zdanie egzaminu magisterskiego. Akt ten nie różnicuje absolwentów studiów na tych, którzy zdobyli oceny „lepsze” i „gorsze”. Wystarczy więc uzyskanie oceny dostatecznej. Dlatego należy się zastanowić – Czy informacja o ocenie końcowej ze studiów to jeszcze informacja ze sfery prywatnej czy już informacja dotycząca sfery intymnej człowieka?

Zgodnie ze słownikowym znaczeniem „prywatny” oznacza nic innego jak „dotyczący kogoś osobiście, czylich spraw osobistych, stanowiący czyjąś osobistą własność; nie związany z żadną instytucją, urzędem, funkcją itp.; niepaństwowy, niepubliczny, nieurzędowy, domowy, nieoficjalny”¹⁴. „Intymny” to natomiast „przeznaczony dla najbliższych, wtajemniczonych; ściśle osobisty; poufny, sekretny, bliski, zażyły”¹⁵. Już z analizy słownikowego znaczenia tych terminów widać, że nie są to pojęcia tożsame. Jak podkreśla M. Bernaczyk, TK opowiedział się za pełną ochroną życia intymnego, natomiast przyjął, że ochrona sfery życia prywatnego podlega pewnym ograniczeniom uzasadnionym „usprawiedliwionym zainteresowaniem”¹⁶. Autor jest zdania, że „uczucia, emocje i wszelkie procesy rozgrywające się w ludzkiej psychice są zaliczane do sfery intymności m.in. poprzez odniesienie zewnętrzne, a więc pewien rezonans psychiczny (np. wstyd, upokorzenie, kompromitacja, cierpienie), jaki może wywołać u człowieka uzewnętrznienie lub ujawnienie informacji nazywanych intymnymi w sposób raczej niewyrozumowany”¹⁷.

Słusznie więc NSA zakwalifikował informację o ocenie końcowej ze studiów jako informację ze sfery prywatnej. Jednak trzeba zauważyć, że jej udostępnienie może jednak rzutować w pewien sposób na sferę intymną człowieka. Ujawnienie takich danych może skutkować np. upokorzeniem, wstydem, a więc pośrednio wpływać na psychikę każdej osoby. Poprzez takie działanie może zostać wywołane poczucie krzywdy u człowieka. Poza tym, uważam, że nierzadko ocena końcowa ze studiów nic nie mówi o ich przebiegu. Tym bardziej w niewiel-

ki sposób oddziałuje na dalsze losy absolwenta uczelni. Często bowiem zdarza się, że student mimo zdobywania najlepszych stopni po zakończeniu edukacji nie posiada praktycznej wiedzy. Z pewnością jednak, gdyby piastun organu chciał udostępnić taką informację, wówczas by to zrobił. Z wiadomych sobie powodów nie udostępnił tej informacji i, w mojej ocenie, miał do tego prawo. Powinien jednak odmowę udzielenia takiej informacji zawrzeć w formie decyzji administracyjnej, co szeroko omówione zostało przez sąd.

NSA ogólnie wskazał, że oprócz faktu pełnienia funkcji publicznej należy ponadto udowodnić związek informacji z pełnieniem funkcji publicznej przez daną osobę. Wynika to bezpośrednio z art. 61 ust. 1 Konstytucji RP, który pozwala na uzyskiwanie informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. M. Sakowska-Baryła uważa, że „należy podzielić pogląd wyrażony w orzecznictwie, że związek informacji z pełnieniem funkcji publicznej jest wówczas, gdy zachodzi wyraźne powiązanie określonych faktów z życia osoby, której one dotyczą (w tym z życia prywatnego), z jej funkcjonowaniem w instytucji publicznej”¹⁸. W wyroku NSA brakuje właśnie wykazania, z pełnieniem jakich konkretnie funkcji wiążą się poszczególne „komponenty” wykształcenia, choćby ocena końcowa ze studiów.

Mankamentem wyroku NSA jest przede wszystkim zbyt- nie skupienie się na kwestiach procesowych związanych z odmową udostępnienia informacji publicznej w formie decyzji administracyjnej. Problem ten był wielokrotnie podejmowany w orzecznictwie sądownoadministracyjnym¹⁹ i wydaje się, że nie wymagał tak rozbudowanych rozważań, ponieważ nie budzi większych kontrowersji. Można natomiast odnieść wrażenie, że szczątkowe rozważania dotyczące kwalifikacji wykształcenia powinny być bardziej rozbudowane. W szczególności w wyroku zabrakło konkretnego odniesienia się do poszczególnych informacji, o dostęp do których skarżący wnosił (nazwa uczelni, kierunek, rok ukończenia studiów, ocena końcowa). Sąd potraktował wykształcenie jako „całość”, nie odnosząc się do poszczególnych jego składowych.

IV. Podsumowanie

W przypadku dylematów związanych z zakresem udostępnienia informacji publicznej pomocne wydaje się być zastosowanie w konkretnym przypadku testu interesu

¹³ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 6 maja 2003 r. w sprawie Polskiej Klasyfikacji Edukacji (Dz.U. Nr 98, poz. 895).

¹⁴ *Słownik języka polskiego*, red. W. Doroszewski, t. VII, Pri-R, PWN, Warszawa 1965, s. 112.

¹⁵ *Słownik języka polskiego*, red. W. Doroszewski, t. III, H-K, PWN Warszawa 1964, s. 255.

¹⁶ M. Bernaczyk, *Prawo do informacji publicznej w Polsce i na świecie*, Warszawa 2014, s. 402.

¹⁷ *Ibidem*, s. 403.

¹⁸ M. Sakowska-Baryła, *op. cit.*

¹⁹ Por. wyrok NSA z 16 marca 2010 r. (I OSK 1715/09); wyrok WSA w Krakowie z 17 czerwca 2015 r. (II SAB/Kr 129/14); wyrok WSA w Krakowie z 26 sierpnia 2015 r. (II SAB/Kr 85/15).

publicznego²⁰, który może zostać wykorzystany na etapie stosowania prawa. W przedstawionym stanie faktycznym szczególnie wypada zwrócić uwagę na jeden z jego elementów – test poważnej szkody – który zakłada każdorazową ocenę, czy udostępnienie informacji stanowi zagrożenie i groziłoby poważną szkodą dla prawnie określonych interesów (w tym przypadku prywatności). Szczególnie użyteczne może być to przy ewaluacji problemu oceny końcowej ze studiów, co, jak zostało wykazane, jest kwestią sporną i kontrowersyjną. Test interesu publicznego pozwala ocenić, czy występuje nadrzędny interes publiczny czy też go brak. Oczywiście, zgodnie z art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. W związku z tym, że w polskim porządku prawnym instytucja ta nie występuje, organy nie powinny jej stosować. Jednak wydaje się, że w szczególnie spornych i niedookreślonych kwestiach może ona zostać przywołana subsydiarnie jako jeden z argumentów przemawiających za udostępnieniem bądź odmową udostępnienia informacji publicznej.

NSA wyznaczył swoim wyrokiem szeroki zakres ingerencji w prywatność osoby pełniącej funkcję publiczną. Należy jednak zauważyć, że nie jest to bezwzględne pozbawienie prawa do prywatności osoby sprawującej funkcję publiczną, a jedynie jego ograniczenie wynikające wprost z przepisów prawa. Chociaż wójt musi liczyć się z tym, że obywatele interesują się jego życiem (także wykształceniem), to jednak nie wszystkie informacje jego dotyczące podlegają udostępnieniu. Musi zostać wykazany związek danej informacji z pełnieniem konkretnej funkcji publicznej.

20 Szeroko M. Bernaczyk, *op. cit.*, s. 325-331.

ZAKRES DOSTĘPNYCH INFORMACJI O

ZASTOSOWANYCH ZWOLNIENIACH PODATKOWYCH.

Glosa aprobująca do wyroku WSA w Poznaniu z 13 kwietnia 2016 r. (II SA/Po 123/16)¹

Paulina Brejda

wyróżnienie w kategorii otwartej

¹ Wyroku WSA w Poznaniu z 13 kwietnia 2016 r. (II SA/Po 123/16) [dostęp: 31.08.2019].

Tezy orzeczenia²:

1. Prawo dostępu do informacji publicznej nie nosi znamion prawa bezwzględnego.
2. Tajemnica skarbowa dotyczy informacji indywidualnych danych podatników. Udostępnianie mogą być wyłączenie zbiorcze informacje.
3. Fakt wydania bądź niewydania decyzji administracyjnej nie znajduje się w sferze informacji chronionych tajemnicą skarbową.
4. Potwierdzenie lub zanegowanie okoliczności dotyczących zwolnienia z opodatkowania nieruchomości nie narusza tajemnicy skarbowej.

I. Stan faktyczny sprawy

Głosowany wyrok wydano w sprawie ze skargi na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w przedmiocie odmowy udostępnienia informacji publicznej. Skarżący wnioskował o udostępnienie numeru i daty wydania decyzji administracyjnych określających wysokość podatku od nieruchomości oraz wskazanie, czy płatnikami podatku wskazanych nieruchomości były instytucje publiczne, a jeśli tak, określenie ich rodzaju oraz wskazanie okresu trwania zobowiązania podatkowego. W przypadku niewydania decyzji ustalającej wysokość podatku skarżący wnioskował o podanie przyczyny zwolnienia.

Organ pierwszej instancji odmówił udostępnienia powyższych informacji, powołując się na tajemnicę skarbową, a Samorządowe Kolegium Odwoławcze utrzymało zaskarżoną decyzję w mocy. W uzasadnieniu wskazano, że dane zawarte w rozstrzygnięciu organu podatkowego w sprawie indywidualnego wymiaru podatku stanowią tajemnicę skarbową. Wskazano ponadto, że ujawnieniu podlegają wyłącznie informacje zbiorcze i to bez względu na charakter podmiotów zarządzających tymi nieruchomościami. Organ drugiej instancji, z uwagi na złożoność i wielość wnioskowanych informacji, odniósł się w swoim rozstrzygnięciu wyłącznie do wysokości kwoty podatku.

Wobec powyższego Skarżący podniósł, że wnioskowana informacja stanowi informację publiczną i nie jest objęta

tajemnicą skarbową, bowiem nie znajduje się ona w katalogu zawartym w uregulowaniach ordynacji podatkowej, a co więcej, data wydania oraz numer decyzji nie pozwala na identyfikację podatnika. Ponadto zasygnalizował podejrzenia co do istotnych nieprawidłowości w zakresie ustalania podatku od nieruchomości. Skarżący, kwestionując decyzję, zwrócił uwagę, że zgodnie ze stanowiskiem prezentowanym w orzecznictwie administracyjnym dozwolone jest udostępnianie danych o ulgach podatkowych ze wskazaniem podatników oraz stosownych kwot. Tym samym, skoro niniejsze indywidualne dane zawarte w deklaracjach podatkowych nie są objęte tajemnicą skarbową to wnioskowane informacje winny być udostępnione.

II. Analiza wyroku WSA w Poznaniu

Problematyka dostępu do informacji publicznej budzi liczne wątpliwości i kontrowersje. Głównym powodem takiego stanu rzeczy jest nieprawidłowa interpretacja pojęcia „informacji publicznej”. Z tego też powodu na szczególne podkreślenie zasługuje działalność orzecznicza polskiej judykatury administracyjnej.

Na podstawie analizowanego wyroku WSA w Poznaniu należy zwrócić uwagę na dwa kluczowe aspekty. Pierwszy z nich odnosi się do kwestii właściwej interpretacji pojęcia informacji publicznej. Drugi aspekt dotyczy kwalifikacji informacji publicznej w kontekście informacji chronionych, czyli tajemnicy skarbowej. W pełni podzielam ustalenia WSA w Poznaniu, że obowiązujące przepisy prawa pozwalają jednoznacznie przychylić się do wniosku Skarżącego w kwestii udostępnienia informacji dotyczącej zwolnień podatkowych konkretnych nieruchomości.

Biorąc pod uwagę aspekt pierwszy, właściwa interpretacja pojęcia informacji publicznej jest wielce istotna z punktu widzenia prawa do jej uzyskania. Informacja jest pojęciem o interdyscyplinarnym charakterze. Występuje ona w sferze nauk filozoficznych, humanistycznych, informatycznych czy prawnych. Dlatego też, stanowi ona istotny czynnik w zakresie kształtowania i rozwoju stosunków społecznych oraz gospodarczych³. Pojęcie „informacji” utożsamiane jest z wiadomością, wieścią, doniesieniem, komunikatem, notatką czy przekazem⁴. Oznacza on również wiadomość o czymś lub zakomunikowanie czegoś⁵. Natomiast, informacja wraz z przymiotem publiczna oznacza każdą

² Tezy sporządzone przez autorkę glosy na podstawie uzasadnienia wyroku.

³ K. Celarek, *Legislacja administracyjna-studium z zakresu nauki administracji i prawa administracyjnego*, Dąbrowa Górnicza 2011, s. 143.

⁴ E. Laskowska, *Podręczny słownik wyrazów bliskoznacznych*, Warszawa 2000, s. 72.

⁵ Słownik Języka Polskiego PWN, <https://sjp.pwn.pl/sjp/informacja;2466189.html> [dostęp: 31.08.2019].

informację o sprawach publicznych⁶. Wyrażenie publiczny określa sferę dotyczącą całego społeczeństwa lub jakiejś zbiorowości, dostępność dla wszystkich, odbywający się przy świadkach, w sposób jawny oraz związany z jakimś urzędem lub z jakąś instytucją nieprywatną⁷.

Wedle orzecznictwa sądownoadministracyjnego, informacją publiczną będzie każda wiadomość wytworzona lub odnoszona do władz publicznych, a także wytworzona lub odnoszona do innych podmiotów wykonujących funkcje publiczne w zakresie wykonywania przez nie zadań władzy publicznej i gospodarowania mieniem komunalnym lub mieniem Skarbu Państwa⁸. Nadto, prawo do informacji publicznej dotyczy żądania udzielenia informacji publicznej o określonych faktach i stanach istniejących w chwili udzielania informacji⁹. Zatem, nie można tutaj mówić o zamierzeniach czy działaniach planistycznych.

Komentowany wyrok zasługuje na uwagę, bowiem zostało w nim podkreślone, że nie każda informacja nosi miano informacji publicznej. Z jednej strony pewnym ułatwieniem przy kwalifikacji informacji, jako informacji publicznej, jest ustawowo wskazany katalog. Z drugiej strony nie ma on charakteru *numerus clausus*. Sytuacja ta powoduje konieczność weryfikacji, czy dana informacja jest informacją o sprawach publicznych, względnie informacją o działalności organów publicznych oraz osób pełniących funkcje publiczne. Z uwagi na to, że regulacje art. 1 ust. 1 oraz art. 6 UDIP nie są zbyt precyzyjne, przy ocenie informacji należy kierować się uregulowaniami ustawy zasadniczej¹⁰. Prawo do informacji jest publicznym prawem obywatela, realizowanym na zasadach skonkretyzowanych w UDIP¹¹.

W związku z powyższym, na kanwie omawianego wyroku należy stwierdzić, że żądane przez Skarżącego informacje posiadały charakter informacji publicznych. Dotyczyły one informacji o ciężarach publicznych, pomocy publicznej polegającej na zwolnieniu z tych ciężarów oraz treści aktów administracyjnych i innych rozstrzygnięć w przedmiocie wymiaru podatku od nieruchomości.

Biorąc pod uwagę aspekt drugi, należy podkreślić, że prawo dostępu do informacji publicznej nie nosi charakteru

bezwzględny. Podlega ono ograniczeniu m.in. w zakresie i na zasadach określonych w przepisach o ochronie informacji niejawnych oraz o ochronie innych tajemnic ustawowo chronionych¹². Przepis ten jest nierozdzielnie związany z konstytucyjnymi unormowaniami, wedle których ograniczenie przedmiotowego prawa może nastąpić wyłącznie ze względu na określone w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa. Ponadto ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw¹³. Do tajemnic ustawowo chronionych należy tajemnica skarbowa.

Żądanie informacji publicznej związane jest z ingerencją w sferę prywatną podatnika, dlatego podlega ona szczególnej ochronie. Na mocy uregulowań prawnopodatkowych tajemnica skarbowa obejmuje indywidualne dane zawarte w deklaracji oraz innych dokumentach składanych przez podatników, płatników lub inkasentów. Ponadto, dotyczy ona danych zawartych w informacjach podatkowych przekazywanych organom podatkowym przez podmioty inne niż podatnicy, płatnicy i inkasenci, aktach dokumentujących czynności sprawdzające, aktach postępowania podatkowego, kontroli podatkowej oraz aktach postępowania w sprawach o przestępstwa skarbowe lub wykroczenia skarbowe, dokumentacji rachunkowej organu podatkowego, informacjach uzyskanych przez organy podatkowe z banków oraz z innych źródeł ustawowo wskazanych oraz informacjach uzyskanych w toku postępowania w sprawie zawarcia porozumień¹⁴.

Inaczej rzecz ujmując, tajemnica skarbowa dotyczy danych zawartych w rozstrzygnięciu organu podatkowego w sprawie indywidualnego wymiaru podatku przez konkretnego podatnika¹⁵. Ponadto, jak słusznie zauważył WSA w Poznaniu, istotę tajemnicy skarbowej stanowi nie tylko wyłączenie jawności indywidualnych danych zawartych

6 Artykuł 1 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 133 ze zm.), dalej jako: „UDIP”.

7 Słownik Języka Polskiego PWN, <https://sjp.pwn.pl/sjp/publiczny;2573013.html> [dostęp: 31.08.2019].

8 Wyrok WSA w Gdańsku z 19 listopada 2014 r. (II SAB/Gd 113/14).

9 Postanowienie NSA z 19 stycznia 2011 r. (I OSK 8/11).

10 Artykuł 61 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako: „Konstytucja RP”.

11 Wyrok WSA w Warszawie z 16 listopada 2007 r. (II SAB/Wa 68/07).

12 Artykuł 5 ust. 1 UDIP.

13 Artykuł 61 ust. 3 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

14 Artykuł 293 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 900 ze zm.).

15 Wyrok WSA w Warszawie z 25 października 2006 r. (II SA/Wa 970/06) [dostęp: 31.08.2019].

w składanych dokumentach, ale także danych znajdujących się w dokumentach tego organu lub informacji przez niego pozyskanych na temat tych danych. Obejmują one między innymi dane osobowe podatnika, datę urodzenia, numer ewidencyjny PESEL, numer identyfikacji podatkowej NIP czy stan cywilny.

W związku z tym należy skonstatować, że kwestią najistotniejszą jest zindywidualizowany charakter danych. Co za tym idzie, tylko informacje mające charakter indywidualnych danych podatnika obejmuje tajemnica skarbową. *A contrario* udzielane mogą być wyłącznie zbiorcze informacje¹⁶.

III. Podsumowanie

Z uwagi na złożoność wniosku Skarżącego ani organ pierwszej instancji, ani Samorządowe Kolegium Odwoławcze nie odniosły się do wszystkich wnioskowanych informacji. Z tego też powodu WSA w Poznaniu przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia. Niemniej jednak Sąd odniósł się do problematycznej i kontrowersyjnej kwestii dotyczącej informacji o korzystaniu ze zwolnienia podatkowego przez konkretną nieruchomość. Podkreślił, że w przedmiotowej sprawie brak było jakichkolwiek przesłanek, na podstawie których organy pierwszej i drugiej instancji mogłyby uznać, iż sama informacja o wydawaniu bądź braku decyzji wymiarowych objęta jest tajemnicą skarbową. Zdaniem WSA w Poznaniu fakt wydania bądź niewydania decyzji nie znajduje się w sferze informacji chronionych tajemnicą skarbową. Tym samym organy te naruszyły przepisy prawa z zakresu prawidłowego uzasadnienia decyzji administracyjnej.

WSA w Poznaniu podkreślił w komentowanym wyroku, że informacje o przyczynach zwolnień z podatku od nieruchomości nie są objęte tajemnicą skarbową. Wobec tego organy, zamiast generalizować wnioskowane informacje, winny były rozpatrzyć przedmiotowy wniosek. Informacja dotycząca zwolnień od opodatkowania konkretnej nieruchomości nie podlega tajemnicy skarbowej odmiennie niż w przypadku indywidualnej osoby podatnika. Jest to niezwykle istotna cecha informacji publicznej, która ma swoje uzasadnienie w przepisach ustawy o finansach publicznych, gdyż gospodarka środkami publicznymi jest jawna¹⁷. Natomiast, jawność uwidacznia się między innymi poprzez udostępnianie przez jednostki sektora

finansów publicznych wykazu podmiotów spoza sektora finansów publicznych, którym została umorzona należność wobec jednostki sektora finansów publicznych¹⁸. Co więcej, zarząd jednostki samorządu terytorialnego podaje do publicznej wiadomości wykaz osób prawnych i fizycznych oraz jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, którym w zakresie podatków lub opłat udzielono ulg, odroczeń, umorzeń lub rozłożono spłatę na raty w kwocie przewyższającej łącznie 500 zł wraz ze wskazaniem wysokości umorzonych kwot i przyczyn umorzenia¹⁹.

Dlatego organ bez prawnego skrupowania, a wręcz urzeczywistniając zasadę jawności finansów publicznych, mógł udzielić informacji na złożony wniosek. Potwierdzenie lub zanegowanie okoliczności dotyczących zwolnienia z opodatkowania nieruchomości nie narusza tajemnicy skarbowej. Odpowiedź na pytanie o płacenie podatków przez podatnika stanowi wyraz realizacji konstytucyjnej zasady prawa do informacji oraz realizowanej przez UDIP²⁰. Pogląd prezentowany przez WSA w Poznaniu zasługuje na aprobatę, bowiem trafnie dostrzeżono, że czym innym jest informacja o przedmiotowym zwolnieniu podatkowym przez konkretną nieruchomość, a czym innym indywidualny wymiar zobowiązania podatkowego.

¹⁶ Wyrok WSA w Warszawie z 26 maja 2010 r. (II SA/Wa 414/10) [dostęp: 31.08.2019].

¹⁷ Artykuł 33 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 869), dalej jako: „UFP”.

¹⁸ Artykuł 34 ust 1 pkt 8 UFP.

¹⁹ Artykuł 37 ust. 1 pkt 2 lit.f UFP.

²⁰ Wyrok NSA z 18 lutego 2014 r. (I OSK 2129/13) [dostęp: 31.08.2019].

5

REPUBLIKA WŁOSKA
W IMIENIU NARODU WŁOSKIEGO
SĄD W POWSZECHNY W RZYMIE
PIERWSZA SEKCJA CYWILNA

W składzie pojedynczym, w osobie sędzi mgr Damiana Colla, na rozprawie 24.11.2015 wydał następujący

WYROK

w sprawie cywilnej pierwszej instancji, wynikającej z art. 152 rozporządzenia z mocą ustawy nr 196/03, zapisanej pod nr 79860/2014 wokandy

POMIĘDZY

Marco, nr 50, w kancelarii adwokackiej adw. C. Galloni, który go reprezentuje oraz broni na mocy pełnomocnictwa w dolnej części pozwu

POWODEM

i

POZWANYM

Stan faktyczny i prawny

Pozwem złożonym dnia 17/12/2014 roku, powód, adwokat, pozwał spółkę na podstawie przesłanki istnienia prawa do bycia zapomnianym, żądając usunięcia z indeksacji 14 linków, będących wynikiem wyszukiwania jego imienia, przeprowadzonego poprzez wyszukiwarkę Google, dokładniej opisanych w pozwie, w których było zawarte odniesienie do sprawy sądowej, w którą był zaangażowany. W sprawie tej nigdy nie został wydany wyrok skazujący. Powód wnosił również o zasądzenie na jego rzecz odszkodowania za szkody wynikające z przetwarzania jego danych osobowych niezgodnie z prawem, w granicach nie mniej niż 1000 euro.

Pozwana spółka przystąpiła do sporu, wnosząc o uznanie nieważności pozwu oraz podkreślając na wstępie następczy brak przedmiotu sporu dotyczącego 4 spornych adresów URL (ponieważ w chwili przystąpienia do sprawy adresy te nie pojawiały się między wynikami wyszukiwania lub odpowiadały stronom internetowym bez zawartości); podniosła brak istnienia prawa do bycia zapomnianym, które to zostało podniesione przez stronę przeciwną, w odniesieniu do informacji będącej przedmiotem zarzutu, ze szczególnym podkreśleniem braku ważności rzekomych błędnych informacji, braku spełnionego wymogu odpowiedniego upływu czasu, jak również rolę osoby zainteresowanej w życiu publicznym.

Podsumowując, pozwana spółka wniosowała o odrzucenie pozwu, także z punktu widzenia odszkodowania oraz kosztów sądowych.

Na pierwszej rozprawie dnia 9.06.2015 sprawa uznana za znajdującą się w stanie, który umożliwia wydanie orzeczenia, została przełożona na 10.11.2015 w celu debaty, z równoczesnym odczytaniem sentencji w trakcie wydania orzeczenia na posiedzeniu niejawnym.

Z uwagi na znaczną objętość odpowiedzi na pozew oraz zebranych dokumentów związanych ze sprawą należy podkreślić bezzasadność podnoszonej nieważności pozwu z powodu niejasności aktu. Petitum (żądanie) i causa petendi (roszczenie objętego powództwem) są zrozumiałe w taki sposób, że umożliwiają sędziemu wypowiedzenie się odnośnie wniosku dotyczącego usunięcia wyników z indeksacji i pozwanej spółce stosowną obronę.

Konieczne jest także podkreślenie, iż z 14 URL, będących przedmiotem sporu, w rzeczywistości jedynie 10 nadal pojawia się w wynikach wyszukiwania pod imieniem powoda, jak zostało poprawnie wskazane w piśmie o przy-

stąpieniu do sprawy, z następującym wyłączeniem powyższych ze złożonego wniosku dot. usunięcia z indeksowania, zgodnie z tym, co wskazano poprawnie w piśmie dot. przystąpienia do sprawy wraz z wynikającym z tego wykluczeniem wymienionych adresów ze złożonego wniosku o wykreślenie z indeksowania.

Jeśli chodzi o pozostałe URL, żądanie nie jest uzasadnione i musi zostać odrzucone zważywszy na następujące powody.

Wszystkie linki, które nadal pojawiają się w wyszukiwarce Google pod imieniem powoda zawierają odniesienie do informacji dotyczącej sprawy sądowej, w którą ten ostatni był zaangażowany w latach 2012/2013 razem z innymi mieszkańcami Rzymu, niektórymi przedstawicielami duchowieństwa i innymi powiązaniymi z tzw. bandą Magliana, w sprawie rzekomych oszustw i nielegalnych zysków, osiągniętych przez grupę przestępczą.

Dzisiejsza sprawa musi być poprawnie umiejscowiona w zagadnieniu, jakim jest przetwarzanie danych osobowych oraz tzw. prawo do bycia zapomnianym, postrzegane jako szczególny wyraz prawa do prywatności (Privacy) i do uzasadnionego prawa każdej osoby do jej nieprzedstawiania w sposób, który nie jest już aktualny, na podstawie informacji pochodzących z powtarzającej się publikacji jakiejś wiadomości (lub w tym przypadku trwałości indeksowania w wyszukiwarkach), z uszczerbkiem dla własnej reputacji i prywatności (czekanie na obniżenie aktualności wiadomości oraz zainteresowanie nią opinii publicznej wraz z upływem czasu, który upłynął od wystąpienia zdarzenia).

To ostatnie prawo, w przypadku gdy zostanie stwierdzone jego istnienie, uniemożliwia dalsze przetwarzanie danych (także indeksowanie, z wynikającym uzasadnieniem żądania usunięcia indeksowania wobec operatora wyszukiwarki) jak również wynika z ostatniego orzeczenia ETS z dn. 13.5.2014 Wielka Izba, C-131/12, w sprawie Costeja, a także według zgodnych, kolejnych decyzji Gwaranta dla ochrony danych osobowych.

Zgodnie z ww. orzeczeniem ETS, mówiąc zwięźle, użytkownicy, w przypadku wyszukiwania imiennego w Google – nie mogą oczekiwać od operatora wyszukiwarki usunięcia z wyników wyszukiwania wiadomości, które ich dotyczą, jeśli mówi się o wydarzeniu niedawnym i o dużym znaczeniu społecznym: prawo do zapomnienia, w rzeczy samej, według sądu musi być rozpatrywane w kontekście wolności prasy oraz w zgodzie z interesem publicznym przy znajomości faktów, które można uzyskać za pomocą wyszukiwarek.

W opinii sądu „należy dążyć do znalezienia równowagi pomiędzy tym interesem a prawami podstawowymi, które przysługują tej osobie na podstawie art. 7 i 8 karty. Choć niewątpliwie chronione na mocy tych postanowień prawa osoby, której dotyczą dane, są również co do zasady nadrzędne wobec wspomnianego interesu internautów, to jednak równowaga ta może, w szczególnych przypadkach, zależeć od charakteru rozpatrywanych informacji i od tego, jak istotne są one dla prywatności osoby, której dotyczą, oraz od publicznego interesu w dysponowaniu tą informacją, który to z kolei może być uzależniony w szczególności od roli odgrywanej przez tę osobę w życiu publicznym.”

Innymi słowy, „z uwagi na fakt, że osoba ta może zażądać, ze względu na przysługujące jej i przewidziane w art. 7 i 8 karty prawa podstawowego, nieudostępniania danej informacji do wiadomości szerokiego kręgu odbiorców poprzez zawarcie jej na takiej liście wyników wyszukiwania, opisane powyżej prawa są co do zasady nadrzędne nie tylko wobec interesu gospodarczego operatora wyszukiwarki internetowej, lecz również wobec interesu, jaki krąg odbiorców może mieć w znalezieniu rzeczonych informacji w ramach wyszukiwania prowadzonego w przedmiocie imienia i nazwiska tej osoby. Taka sytuacja nie ma jednak miejsca, jeśli ze szczególnych powodów, takich jak rola odgrywana przez tę osobę w życiu publicznym, należałoby uznać, że ingerencja w prawa podstawowe tej osoby jest uzasadniona nadrzędnym interesem tego kręgu odbiorców polegającym na posiadaniu, dzięki temu zawarciu na liście, dostępu do danej informacji.”

I dalej „prawa te są co do zasady nadrzędne nie tylko wobec interesu gospodarczego operatora wyszukiwarki internetowej, lecz również wobec interesu, jaki ten krąg odbiorców może mieć w znalezieniu rzeczonych informacji w ramach wyszukiwania prowadzonego w przedmiocie imienia i nazwiska tej osoby. Taka sytuacja nie ma jednak miejsca, jeśli ze szczególnych powodów, takich jak funkcja pełniona przez tę osobę w życiu publicznym, gdy uzna się, że ingerencja w prawa podstawowe tej osoby jest uzasadniona nadrzędnym interesem tego kręgu odbiorców, polegającym na posiadaniu, dzięki temu zawarciu na liście, dostępu do danej informacji.”

Dlatego tylko w niektórych przypadkach, wskazuje dalej orzeczenie, osoba zainteresowana może „zażądać od operatora wyszukiwarki internetowej usunięcia z wyświetlanej listy wyników wyszukiwania mającego za punkt wyjścia imię i nazwisko tej osoby, linki prowadzące do opublikowanych zgodnie z prawem przez osoby trzecie stron internetowych i zawierających zgodne z prawdą informacje dotyczące tej osoby, ze względu na to, że informacje te mogą wyrządzić tej osobie szkodę czy też że życzy ona sobie, aby zostały one po pewnym czasie „zapomniane”.

Sąd wyjaśnia, iż „należy w szczególności przeanalizować, czy osoba, której dotyczą dane, ma prawo domagać się, aby dotycząca jej informacja nie była już, w aktualnym stanie rzeczy, powiązana z jej imieniem i nazwiskiem poprzez listę wyników wyszukiwania mającego za punkt wyjścia to imię i nazwisko.”

Cytowane orzeczenie przewiduje więc dla wyszukiwarki (w tym przypadku Google) obowiązek usunięcia z wyników wyszukiwania (tzw. dezindeksacja) linków do tych stron, które są uważane przez zainteresowane strony za naruszające ich prawa do bycia zapomnianym (*diritto all'oblio/ right to be forgotten*), w związku z roszczeniem o anulowanie treści stron internetowych, które według zainteresowanego, przedstawiają nieaktualny obraz jego osoby.

W przypadku, w którym wyszukiwarka nie akceptuje prośby danej osoby, zainteresowany będzie mógł skontaktować się z organem krajowym dla ochrony danych osobowych albo z organem sądowym.

26 listopada 2014 r. l'Article 29 Data Protection Working Party (niezależny organ doradczy ustanowiony na podstawie art. 29 Dyrektywy 95/46/WE w sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych i swobodnego przepływu tych danych) opublikował wytyczne dotyczące wykonania wyżej wymienionego orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości (C-131/12), które, w rozważanym tutaj zakresie, zawierają szereg kryteriów mających na celu ukierunkowanie działań organów krajowych w zakresie rozpatrywania skarg/roszczeń stron zainteresowanych po nieuznaniu przez wyszukiwarkę wniosków o dezindeksację, wyjaśniając, że żadne kryterium nie jest samo w sobie decydujące. Wśród nich, na pierwszym miejscu, jest charakter wnioskodawcy (w szczególności jeśli wnioskodawca pełni funkcję publiczną, jak chociażby w przypadku postaci politycznych, powinno dojść do odrzucenia wniosku o dezindeksację).

Zasady określone we wspomnianym orzeczeniu i zawarte w wytycznych uchwalonych przez WP29 w listopadzie ubiegłego roku, zostały ostatecznie w pełni wcielone w życie przez Garante Privacy w późniejszych decyzjach (por. na przykład decyzję nr 618 z 18 grudnia 2014 r. oraz nr 153 z 12.3.2015, ta ostatnia decyzja przedłożona do akt sprawy przez pozwaną stronę).

Na przykład w decyzji nr 618/2014 Gwarant odrzucił odwołanie osoby, która kwestionowała decyzję wyszukiwarki dot. braku zgody na dezindeksację artykułu, który opisywał dochodzenie sądowe, w które była ona zamieszana, zauważając, że przetwarzanie danych osobowych osoby skarżącej od początku miało miejsce dla celów dziennikarskich, zgodnie z art. 136 i kolejnymi Kodeksu,

jak również przepisami zawartymi w „Kodeksie deontologicznym związanym z przetwarzaniem danych osobowych w ramach działalności dziennikarskiej” (załącznik A tego samego Kodeksu, opublikowany w *Gazetta Ufficiale* dn. 3 sierpnia 1998 r.) oraz zostało ono [przetwarzanie danych] przeprowadzone zgodnie z prawem oraz zgodnie z zasadą istotności informacji dotyczących faktów interesu publicznego odnoszących się do niedawnej wygranej sprawy sądowej i niewątpliwego interesu publicznego, przede wszystkim w środowisku lokalnym, w którym wystąpiły opisane fakty, w związku z tym nie istnieją warunki uznane przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości w wyroku z 13 maja 2014 r. dla skorzystania z prawa do zapomnienia, również z uwagi na fakt, iż te ostatnie miały miejsce niedawno, oprócz interesu publicznego.

Ponadto, dodatkowo, zostało podkreślone, iż prawo do zapomnienia, „nawet w przypadku gdy istnieje jego główny element składowy, tj. upływ czasu, napotyka granicę, kiedy podmiotowe informacje odnoszą się do funkcji, jaką osoba zainteresowana pełni w życiu publicznym, z idącą za tym przewagą interesu wspólnoty do dostępu do danych nad prawem zainteresowanego do ochrony danych” i zostały też przywołane opisane wcześniej wytyczne w zakresie, w którym między kryteriami badania wniosków o usunięcie danych z indeksowania przez wyszukiwarki została wyodrębniona funkcja pełniona przez zainteresowanego w życiu publicznym i rola informacji o charakterze publicznym lub prywatnym, które się do niego odnoszą (w istocie, wniosek został odrzucony, w przywołanym zakresie, ponieważ informacje zostały opublikowane w odcinku czasu zawartym w latach 2010 i 2012, które zdaniem Gwaranta nie były odległe i znajdowały się nadal w centrum powszechnej uwagi, ponieważ dotyczyły ważnego śledztwa, które nie zostało jeszcze zakończone, w ramach którego profile związane z przeszłością miały istotne znaczenie w świetle działalności zawodowej wykonywanej przez wnioskodawcę).

W świetle zasad wynikających z wyżej wymienionych orzeczeń, poza przywołanymi wytycznymi, należy wziąć pod uwagę, iż wiadomości wyodrębnione poprzez wyszukiwarkę pokazują w tym przypadku przede wszystkim wiadomości niedawne; rzeczywiście, upływ czasu, do celów stanowienia prawa do zapomnienia, jest uznawany za element składowy, co wynika także z udostępnionego wyroku Suprema Corte nr 5525/2012, w którym to zostaje określone jako prawo „do dalszego nierozpowszechniania informacji, które w wyniku upływu czasu uległy zapomnieniu lub są nieznane ogółowi społeczeństwa”, przesłanka w tym konkretnym przypadku niemająca miejsca, ponieważ fakty odnoszą się do nieodległego 2013 roku (lub co najwyżej do lipca 2012 roku, według dwóch z wyników wyszukiwania), i które w związku z tym są nadal aktualne.

Co więcej, okazuje się, że dzisiejszy powód jest adwokatem w Szwajcarii, wykonuje wolny zawód - okoliczność, która prowadzi do przekonania, iż pełni on „funkcję publiczną” właśnie z powodu wykonywanego zawodu oraz listy adwokatów, na którą jest wpisany, gdzie „funkcja publiczna” nie jest atrybutem jedynie polityków (por. wytyczne z dn. 26.11.2014 r.), ale także innych funkcjonariuszy państwowych oraz biznesmenów (razem z osobami wpisanymi na listy zawodowe).

Podsumowując, z perspektywy wyżej wspomnianego zestawienia, interes publiczny do wyszukiwania w sieci informacji na temat powoda przy pomocy wyszukiwarki zarządzanej przez stronę pozwaną, musi przeważać nad prawem do bycia zapomnianym przez osobę, która sobie to prawo rości.

W związku z powyższym żądanie musi być w całości oddalone, razem z pokryciem kosztów postępowania sądowego zgodnie z zasadą obciążenia kosztami strony przegranej, w zakresie opisanym w sentencji i w przypadku braku wskazania opłat.

Z TEGO POWODU

Oddala pozew

Obciąża powoda kosztami postępowania na korzyść strony pozwanej w wysokości 4.000 euro za opłaty, powiększone o opłaty dodatkowe przewidziane przez prawo.

Rzym, dn. 24.11.2015

Sędzia

Mgr Damiana Colla

DOSTĘPNOŚĆ DO INFORMACJI O OSOBACH

„ODGRYWAJĄCYCH ROLĘ W SPOŁECZEŃSTWIE”.

Głosa aprobująca do wyroku włoskiego Sądu cywilnego pierwszej instancji w Rzymie numer 23771 z dnia 3 grudnia 2015 r. (23353/2015)¹

Zuzanna Brocka

Wyróżnienie w kategorii otwartej

¹ Wyrok włoskiego Sądu cywilnego pierwszej instancji w Rzymie numer 23771 z dnia 3 grudnia 2015 r. (23353/2015) [dostęp:31.08.2019].

Teza orzeczenia²:

„Prawo do ochrony danych osobowych, w swej odmianie prawa do bycia zapomnianym w Internecie, jest podstawowym elementem konstytucyjnie gwarantowanego prawa do prywatności. Ochrona tego prawa ulega jednak ograniczeniu, jeśli powołująca się na nie osoba odgrywa rolę w życiu publicznym. W takim przypadku ingerencja w prawo do prywatności jest uzasadniona nadrzędnym interesem kręgu odbiorców do dostępu do informacji o interesie publicznym”.

I. Przedmiot glosy

Prawo do informacji, rozumiane jako wolność otrzymywania i przekazywania informacji, jest podstawową zasadą państw demokratycznych. Na gruncie prawa europejskiego zasada ta jest przewidziana *expressis verbis* np. w art. 10 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności³ i art. 11 Karty podstawowych praw UE⁴. Wolność informacji jest również wpisana do Konstytucji państw takich jak np. Niemcy, Hiszpania, Polska. W odróżnieniu od innych ustaw podstawowych, Konstytucja włoska z 1947 r. nie przewiduje bezpośrednio prawa do informacji. Według ugruntowanego orzecznictwa włoskiego Trybunału Konstytucyjnego i przeważającej doktryny, prawo do informacji znajduje swoje źródło w art. 21 Konstytucji, który stanowi zasadę wolności wypowiedzi. W literaturze przedmiotu, wskazuje się ponadto, że prawo dostępu do informacji stanowi „nowe podstawowe prawo człowieka, prawo ostatniej generacji, którego fundament leży w art. 2 Konstytucji”⁵ gwarantującym nienaruszalne prawa człowieka. Prawo do informacji znajduje swoje ograniczenie w charakterze informacji. Prawo dostępu do informacji przeważa nad prawem do prywatności, jeśli udostępniane dane osobowe posiadają interes publiczny. Prawo włoskie nie definiuje jednakże informacji o znaczeniu publicznym ani informacji publicznej⁶.

Należy jednocześnie podkreślić, że we włoskiej konstytucji nie ma przepisu o poszanowaniu życia prywatnego, który odpowiadałby np. art. 7 KPP. Prawo do prywatności znajduje swój fundament pośrednio w art. 13 Konstytucji stanowiącym o tym, że „wolność człowieka jest nienaruszalna”. Ten przepis wymaga od państwa ochrony „informacji dotyczących danych osobowych”⁷. Państwo włoskie w 1996 r. przyjęło ustawę o przetwarzaniu danych osobowych. W 2003 r. ustawa ta została zastąpiona dekretem ustawodawczy nr 196 o ochronie danych osobowych⁸. Artykuł 1⁹ Dekretu 196/2003 stanowi o tym, że „każdy ma prawo do ochrony dotyczących go danych osobowych (...)”¹⁰.

Brak definicji prawnej informacji o znaczeniu publicznym, jak i swego rodzaju „nowość” pojęcia ochrony danych osobowych, powodują, że prawo dostępu do informacji i prawo do prywatności posiadają charakter dynamiczny. Innymi słowy, sądy w konkretnych przypadkach konfliktu wartości natury konstytucyjnej, ustalają które prawo przeważa i z jakiego powodu. Uważam, że właśnie w kontekście sądowego wyważania prawa do informacji z prawem do prywatności, glosowany wyrok Sądu cywilnego z Rzymu (dalej jako: „Sąd włoski”) zasługuje na uwagę i to również poza granicami Włoch. Sąd włoski rozważył spór prawa do informacji i prawa do prywatności z perspektywy dostępu do informacji w globalnej sieci Internetu, a nie tradycyjnych środków masowego przekazu. Istotą tego projawnościowego orzeczenia było ustalenie, czy dostęp do danych osobowych udostępnianych przez potężną wyszukiwarkę *Google* jest zgodny z prawem o ochronie danych osobowych w sytuacji, w której dane dotyczą osoby odgrywającej rolę w życiu publicznym.

Glosowane orzeczenie jest pierwszym wyrokiem włoskich sądów¹¹, w którym zastosowano kryteria ochrony danych osobowych ustalone przez TSUE w precedensowym

2 Teza sformułowana na podstawie własnego tłumaczenia wyroku.

3 Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284).

4 Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej z 26 października 2010 r., Dz. Urz. UE C 326/391, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A12012P%2FTXT>, dalej jako: „KPP” [dostęp: 31.08.2019].

5 S. Gerardo, *Dall'Habeas Corpus all'Habeas Data: il diritto all'oblio ed il diritto all'anonimato nella loro dimensione costituzionale*, <http://www.diritto.it/docs/37296-dall-habeas-corpus-all-habeas-data-il-diritto-all-oblio-ed-il-diritto-all-anonimato-nella-loro-dimensione-costituzionale> [dostęp: 31.08.2019].

6 17 maja 2016 r. włoski ustawodawca przyjął dekret z mocą ustawy w sprawie uproszczenia przepisów dotyczących zapobieganiu korupcji, jawności i przejrzystości poprawiający ustawę z 6 listopada 2012 r. nr 190 i dekret z mocą ustawy z 14 marca 2013 r. nr 33 w sprawie zmian organizacyjnych w administracji państwowej. Dekret, potocznie zwany włoskim *freedom of information act*, ustala zasadę ogólnego dostępu do dokumentów i danych posiadanych przez administrację państwową.

7 A. Ghiribelli, *Diritto alla privacy nella Costituzione italiana*, 30 listopada 2007 r.

8 Dekret ustawodawczy (*decreto legislativo*) nr 196 z 30 czerwca 2003 r., Dz. U. Repubbliki Włoskiej Nr. 174 z 29 lipca 2003 r., dalej jako: „Dekret 196/2003”. Dekret 196/2003 transponuje do wewnętrznego porządku prawnego dyrektywę 95/46/WE. Wersja w języku angielskim jest dostępna na: https://www.garanteprivacy.it/web/guest/home_en/italian-legislation#1 [dostęp: 31.08.2019].

9 Artykuł ten odpowiada art. 8 KPP. W literaturze przedmiotu wskazuje się, że prawo zapisane w art. 1 Dekretu 196/2003 to podstawowa zasada całego systemu prawo o prywatności. zob. np. S. Rodotà, *Il mondodelrete. Quali i dritti, quali i vincoli*, Laterza, Roma-Bari 2014.

10 Dane osobowe to „wszelkie informacje dotyczące osoby fizycznej, zidentyfikowanej lub możliwej do zidentyfikowania, również pośrednio, poprzez odniesienie do wszelkich informacji, w tym do numeru identyfikacji osobistej” (art. 4 b Dekretu 196/2003).

11 A. Del Ninno, *La sentenza del Tribunale di Roma n. 23771 del 3 Dicembre 2015: gli scenari applicativi pratici del c.d. „diritto all'oblio”*, Diritto & Giustizia, Giuffrè Editore, 14 grudnia 2015 r. Autor cytuje również orzeczenie sądu z Mediolanu z 5 czerwca 2015 r., podkreślając, że dotyczyło ono kwestii związku między prawem do bycia zapomnianym a niedozwoloną publikacją podsłuchanych rozmów telefonicznych.

wyroku w sprawie C-131/12 *Google Spain*¹². Zarówno orzeczenie TS, jak i Sądu włoskiego dotyczyły danych osoby prywatnej udostępnionych przez *Google*, z tą różnicą, że sprawa włoska odnosiła się do osoby, która z racji wykonywanego zawodu, posiadała rolę w życiu publicznym. Właśnie ta różnica doprowadziła, według mnie, do dwóch różnych orzeczeń. TSUE uznał za nadrzędne prawo do prywatności, a Sąd włoski prawo do informacji.

Glosowany wyrok jest też istotny, ponieważ potwierdza zasadniczy wpływ orzecznictwa TSUE na sądownictwo państwa członkowskiego. Sąd włoski argumentował własne rozstrzygnięcie sprawy, cytując bezpośrednio najważniejsze punkty orzeczenia *Google Spain*, w tym odwołania TSUE do prawa do prywatności i ochrony danych osobowych przewidzianych w KPP. Sąd wykorzystał również wytyczne opracowane przez Grupę Roboczą artykułu 29¹³, tym samym potwierdzając znaczenie tzw. miękkiego prawa w europeizacji krajowego prawa cywilnego. Bez wątplenia, zgodność interpretacyjna na poziomie unijnym i krajowym jest szczególnie pożądana w delikatnej kwestii potencjalnego konfliktu konstytucyjnie chronionych praw do prywatności i informacji.

II. Stan faktyczny i ramy prawne

W 2014 r. adwokat X (dalej jako: „Skarżący”) wniósł skargę do Sądu włoskiego przeciwko *Google* (dalej jako: „*Google*”) na podstawie art. 152 dekretu ustawodawczego nr 196/2003 o ochronie danych osobowych¹⁴. Skarżący, powołując się na prawo do bycia zapomnianym, zażądał od *Google* usunięcia 14 adresów stron internetowych (*URL*) z indeksu wyszukiwarki. Wniósł on ponadto o nałożenie na *Google* kary pieniężnej w kwocie nie niższej niż 1000,00 Euro tytułem odszkodowania za niedozwolone przetwarzanie danych osobowych. Skarga opierała się na tym, że po wprowadzeniu imienia i nazwiska Skarżącego do wyszukiwarki pojawiała się lista z linkami prowadzącymi do 14 stron internetowych zawierających artykuły dziennikarskie o sprawie sądowej z lat 2012-2013 o domniemane oszustwa i nielegalne zyski. W artykułach zostało przytaczano nazwisko Skarżącego, obok danych innych podejrzanych wywodzących się z rzymskiej organizacji przestępczej, znanej jako banda z *Magliany*¹⁵, oraz przedstawicieli kleru. Skarżący, na

poparcie żądania, lakonicznie argumentował, że informacje udostępniane w linkach dotyczą „przestarzałej sprawy sądowej, w której nie został wydany wyrok”. Wspomniany wyżej art. 1 Dekretu 196/2003 przewiduje bowiem, że „każdy ma prawo do ochrony dotyczących go danych osobowych zgodnie z zasadami niniejszego dekretu”. Artykuł 2 dodaje, że przetwarzanie¹⁶ danych osobowych odbywa się z poszanowaniem „podstawowych praw i wolności jak i godności zainteresowanej osoby w nawiązaniu do jej prywatności, tożsamości osobistej i prawa do ochrony danych osobowych”. Artykuł 15 dotyczący odszkodowania stanowi natomiast, że „ktokolwiek czyni szkodę innej osobie w wyniku przetwarzania danych osobowych jest zobowiązany do wynagrodzenia szkody” według zasad kodeksu cywilnego.

Google zakwestionował zasadność powoływania się przez Skarżącego na prawo do prywatności, a w szczególności na prawo do bycia zapomnianym w Internecie, ze względu na dwa podstawowe fakty. Po pierwsze, *Google* podważył rzekomą nieaktualność i nieistotność informacji o sprawie sądowej. Po drugie wskazał, że prywatność Skarżącego musi podlegać ograniczeniu ze względu na rolę publiczną, jaką osoba wykonująca zawód adwokata posiada w społeczeństwie. Sąd, przychyłając się do argumentacji *Google*, oddalił żądania Skarżącego.

III. Rozstrzygnięcie Sądu

Sprawa wymagała odpowiedzi Sądu włoskiego na pytanie, czy należy zagwarantować społeczeństwu dostęp do informacji o postępowaniu sądowym, z uwagi na prawo do informacji o znaczeniu publicznym, czy też dostęp ten należy ograniczyć na rzecz prawa do prywatności. Aby odpowiedzieć na to pytanie, Sąd w pierwszej kolejności ustalił, że prawo do bycia zapomnianym to „szczególne wyrażenie prawa do prywatności”, a w tym przypadku „uzasadnionego interesu każdej osoby, aby nie pozostawać bezterminowo narażonym na udostępnianie dłużej nieaktualnego profilu własnej osoby w wyniku powtarzającej się publikacji wiadomości, które mogą wywołać uszczerbek dla reputacji i prywatności”.

Po ustaleniu definicji prawa do bycia zapomnianym, Sąd włoski rozważył zasadność skargi w świetle kryteriów ochrony prawa do prywatności ustanowionych przez TSUE

12 Wyrok TSUE z 13 maja 2014 r. (C-131/12) *Google Spain SL i Google Inc. przeciwko Agencia Espanola de Proteccion de Datos i Mario Costes Gonzales*, <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-131/12>, dalej jako: „*Google Spain*”. Wyrok ten, w którym TSUE oddalił się od opinii rzecznika generalnego, wzbudził wiele kontrowersji wśród włoskich prawników. Zob. np. opinię aprobowaną R. Petti, *La protezione dei dati personali e il caso Google Spain*, *Diritto Mercato Tecnologia* 20 marca 2015 r.; inne opinie wskazują na potencjalnie negatywne aspekty wyroku, np. A. Del Ninno, *L'applicazione pratica della sentenza della Corte di Giustizia UE nel caso Google Spain e gli effetti aberranti del diritto all'oblio*, 18 lipca 2014 r., http://www.alessandrodelninno.it/upload/art_articoli/documenti/00000069.pdf. [dostęp: 31.08.2019].

13 Niezależny organ konsultacyjny ustanowiony art. 29 dyrektywy 95/46/WE.

14 Artykuł 152 przewiduje, że sądy powszechne są właściwe do rozpatrywania kontrowersji dotyczących stosowania Dekretu 196/2003.

15 Od nazwy dzielnicy w Rzymie.

16 Przetwarzanie danych to „jakiegokolwiek operacje lub zbiór operacji wykonywanych również bez pomocy systemów informatycznych na danych osobowych takich jak zbieranie, utrwalanie, organizowanie, przechowywanie, konsultowanie, opracowywanie, zmienianie, wybieranie, wyciąganie, porównywanie, używanie, łączenie, blokowanie, udostępnianie, rozpowszechnianie, usuwanie i niszczenie, nawet jeśli nie zostały przechowane w zbiorze danych” (art. 4 a Dekretu 196/2003).

w orzeczeniu *Google Spain*. Warto przypomnieć, że TSUE w tej sprawie ważył dwie podstawowe wolności, czyli prawo do informacji i prawo do prywatności. Powołując się na dyrektywę 95/46/WE o ochronie danych osobowych oraz art. 7 i 8 KPP, TSUE rozstrzygnął, że ochrona prywatności posiada pierwszeństwo przez prawem do informacji. TUSE stwierdził, że informacje dostępne w wyszukiwarce *Google* pozwalają na zgromadzenie szczegółowej wiedzy o danej osobie, co samo w sobie jest ingerencją w prywatność i nie może być uzasadnione jedynie interesem gospodarczym, jaki ma w przetwarzaniu danych operator wyszukiwarki. Jednocześnie jednak potencjalnie zainteresowani internauci mogą posiadać uzasadniony interes w wyszukiwaniu danej informacji.

Z tego względu, rozpatrując oparte na prawie do zapomnienia żądanie usunięcia wyników wyszukiwania, należy rozważyć, czy żądanie to nie narusza prawa do informacji. W konsekwencji, jeśli link prowadzi do informacji nieaktualnej z powodu upływu czasu lub ingerującej w dane wrażliwe, a nie występuje publiczny interes w dysponowaniu tą informacją, „który to z kolei interes może być uzależniony w szczególności od roli odgrywanej przez tę osobę w życiu publicznym”¹⁷, to powinien on być usunięty. Innymi słowy, osoba, której dane osobowe są udostępniane w liście wyników wyszukiwania wyświetlanych w przeszukiwarce, jest uprawniona, według TSUE, do żądania usunięcia informacji i prowadzących do nich linków, jeśli publikacja informacji nie jest uzasadniona ze względu na interes publiczny i narusza dobra osobiste.

Sąd włoski, w świetle argumentacji TSUE, stwierdził, że przesłanka upływu czasu stanowi podstawowy element oceny potencjalnego naruszenia prawa do bycia zapomnianym. Przypomniał on, że prawa to wymaga, aby „nie ujawniano wiadomości, które z powodu upływu czasu zostały zapomniane lub nie są znane większości społeczeństwa”¹⁸. Wraz z upływem czasu zarówno aktualność wiadomości, jak i interes publiczny do uzyskania informacji zmniejszają się. Sąd włoski połączył ponadto subiektywną ocenę upływu czasu z poszukiwaniem elementów, które obiektywnie wpływają na ocenę aktualności informacji. Z jednej strony Sąd przypominał, że adresy stron internetowych wyświetlających się w wyszukiwarce pochodzą z 2013 r., a najstarsze z 2012 r. Z drugiej strony zaznaczył on, że Skarżący nie wprowadził do postępowania dowodów, takich jak np. decyzja o umorzeniu sprawy lub wyrok niewinniający, które powodowałyby obiektywną dezaktualizację tych informacji. Mając te aspekty na

uwadze, Sąd skonstatował, że informacje dostępne w Internecie mają charakter aktualności.

Znaczną część rozważań Sąd poświęcił analizie zasadności ograniczenia prawa do prywatności osób niepełniących tradycyjnych funkcji publicznych, ale odgrywających szczególną rolę w życiu publicznym. W tym celu, Sąd przywołał orzeczenie TSUE oraz Wytyczne Grupy Roboczej Artykułu 29 z 26 listopada 2014 r. (dalej jako: „Wytyczne”). Wytyczne nie posiadają charakteru wiążącego, zawierają jednak kryteria do rozważania wniosków o usunięcie informacji z Internetu właśnie w świetle orzeczenia w sprawie *Google Spain*. Według zasad ustalonych przez Grupę Roboczą, jednym z podstawowych kryteriów jest funkcja wnioskującego w życiu publicznym. Przykładowo, wniosek osób pełniących niekontrowersyjne role publiczne, jak np. politycy, powinien zostać w zasadzie oddalony. Sąd, przytaczając Wytyczne Grupy Roboczej, w świetle których „rolę w życiu publicznym” posiadają nie tylko politycy, ale również urzędnicy państwowi wyższego szczebla oraz przedsiębiorcy, poza osobami wykonującymi regulowane zawody, uznał, że do kategorii osób odgrywających rolę w społeczeństwie należą również adwokaci.

Sąd oparł głosowane orzeczenie również na dwóch decyzjach¹⁹ włoskiego Urzędu ds. Ochrony Danych Osobowych²⁰ (dalej jako: „UODO”). W pierwszej decyzji z grudnia 2014 r. UODO oddalił skargę osoby, która kwestionowała decyzję *Google* o pozostawieniu linków do artykułu o dotyczącym jej dochodzeniu sądowym. UODO wykluczył możliwość powoływania się na prawo do zapomnienia, stwierdzając, że dane dotyczące osobowe zostały przetworzone zgodnie z wymogami Dekretu 136/09 oraz zasadami etycznymi wykonywania zawodu dziennikarskiego. W szczególności, dane zostały przetworzone zgodnie z zasadą proporcjonalności i niezbędności, po drugie, przedstawione fakty były prawdziwe, po trzecie, istniał rzeczywisty interes społeczeństwa do dostępu do informacji.

W drugiej decyzji z marca 2015 r. UODO oświadczył natomiast, że prawo do bycia zapomnianym, nawet jeśli zaistnieje podstawowy element upływu czasu, jest poddane ograniczeniu z uwagi na rolę, jaką osoba posiada w życiu publicznym. Sąd włoski, zauważając, że UODO, w podobnych do rozważanej sytuacji, oddalił wnioski o usunięcie linków do informacji dostępnych w Internecie, wyłączył prawo Skarżącego do prywatności na rzecz prawa społeczeństwa do dostępu do informacji o znaczeniu publicznym. Sąd w uzasadnieniu wskazał,

¹⁷ Pkt 81 orzeczenia w sprawie *Google Spain*.

¹⁸ Sąd kasacyjny, *Cassazione Civile, Sez. III*, 05 kwietnia 2012 r., nr 5525.

¹⁹ Decyzje nr 618 z 18 grudnia 2014 r. i nr 153 z 12 marca 2015 r. również przywołują Wytyczne.

²⁰ *Garante per la protezione dei dati personali*, www.garanteprivacy.it [dostęp: 31.08.2019].

że Skarżący, wykonując regulowany zawód adwokata, odgrywa rolę w życiu publicznym. Ta szczególna ranga usprawiedliwia nadrzędność publicznego interesu do dysponowaniu informacją o postępowaniu sądowym. Sąd przywołał oprócz tego fakt, że sprawa sądowa, dotycząc osób łączonych z grupą przestępczą bandy z *Magliany* oraz klerem, wzbudziła szczególnie zainteresowanie lokalnej społeczności.

Odnosząc się do żądania odszkodowania, Sąd uznał, że informacje udostępnione w Internecie zostały pierwotnie przetworzone zgodnie z zadaniami etyki zawodu dziennikarskiego i prawem wolności prasy, a *Google*, jako operator wyszukiwarki, nie odpowiada za treść informacji, do których prowadzą wyświetlane rezultaty wyszukiwania. Sąd orzekł ponadto, że zarzut o domniemaną fałszywość informacji udostępnionych przez *Google*, powinien zostać podniesiony w stosunku do zarządców stron internetowych, a nie do *Google*, który, działając jako caching provider, nie posiada odpowiedzialności w tym zakresie.

IV. Ocena stanowiska Sądu

Uważam, że głosowany wyrok zasługuje na aprobatę. Włoski Sąd dokonał pierwszej wykładni prawa krajowego zgodnie z zasadami wyłoniionymi przez TSUE w wyroku *Google Spain*. Sąd, stosując trudne kryteria interpretacyjne ustanowione przez TSUE, nie tylko wydał jednoznaczne orzeczenie, ale także sformułował tezę, że społeczeństwu należy zagwarantować dostęp do informacji o osobie prywatnej, jeśli pełni ona – na przykład z racji wykonywanego zawodu – rolę w życiu publicznym, pod warunkiem, że informacje są aktualne i posiadają znaczenie publiczne. Można stwierdzić, że głosowane orzeczenie wyznacza linię demarkacyjną między prawem osób do prywatności, również w formie bycia zapomnianym w Internecie, a prawem społeczeństwa do dostępu do informacji, w przypadku zarówno osób wykonujących tradycyjne funkcje publiczne, jak i tych posiadających szeroko pojęte funkcje w życiu publicznym. Jak zauważa S. Rodotà, były prezes włoskiego UODO, obawa, że ochrona prywatności pozostaje w permanentnym konflikcie z prawem do wolności prasy i prawem do informacji, jest bezpodstawna²¹. Głosowany wyrok zdaje się potwierdzać tę tezę. Ze stanowiska Sądu włoskiego wynika, że prawo do informacji i wolności słowa tylko w uzasadnionych przypadkach przeważa nad prawem do prywatności i ochrony danych.

Oczywiście można krytykować orzeczenie za to, że ogranicza prawo do prywatności danych osobowych prywatnej osoby, tylko z uwagi na wykonywanie regulowanego zawodu²². A ogólniej, że Sąd włoski nie przedstawił argumentów, dlaczego adwokat to osoba, która ma znaczenie w życiu publicznym, ograniczając się do mechanicznego przywołania Wytycznych. W konsekwencji, orzeczenie tego rodzaju mogłoby być instrumentalnie przywoływane w innych sprawach w celu ograniczenia prywatności osób, które w rzeczywistości nie odgrywają żadnej roli w życiu publicznym. Z tego powodu oczekuję, że kolejne orzeczenia sądów włoskich zróżnicują kategorię osób posiadających rolę w życiu publicznym.

Moja opinia o głosowanym orzeczeniu pozostaje jednak pozytywna. Sądzę, że przy ocenie jakiegokolwiek wyroku należy brać pod uwagę sytuację prawno-polityczną kraju, w którym jest on wydany. Włochy to kraj, który stawia sobie za zadanie poprawę poziomu przejrzystości administracji państwowej oraz walkę z klientelizmem politycznym i korupcją²³ w wielu sferach życia publicznego. W odniesieniu do takiego stanu rzeczy, orzeczenie Sądu włoskiego należy interpretować jako znaczący krok w kierunku poprawy poziomu przejrzystości oraz odpowiedzialności za własne czyny znaczącej części społeczeństwa, a nie tylko administracji państwowej i klasy rządzącej.

²¹ Na podstawie wywiadu z S. Rodotà, *Parlare di rete libera è una stupidaggine*, <http://www.linkiesta.it/article/2014/11/02/rodota-parlare-di-rete-libera-e-una-stupidaggine/23360/> [dostęp: 31.08.2019].

²² A. del Ninno, *La sentenza del Tribunale di Roma n. 23771 del 3 Dicembre 2015: gli scenari applicativi pratici del c.d. „diritto all'oblio”*, <http://www.alessandro-delninno.it/articoli-singolo.php?id=8> [dostęp: 31.08.2019].

²³ Według rankingu *Transparency International*, międzynarodowej, pozarządowej organizacji badającej i zwalczającej praktyki korupcyjne, Włochy są jednym z najbardziej skorumpowanych państw członkowskich UE, https://www.transparency.it/wp-content/uploads/2016/01/CPI_2015_EU_EN.pdf; https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016#table https://www.transparency.org/news/pressrelease/ti_italy_its_time_to_say_stop [dostęp: 31.08.2019].

DOSTĘPNOŚCI POSTANOWIENIA O UMORZENIU POSTĘ- POWANIA PRZYGOTOWAWCZEGO.

Glosa aprobująca z elementami krytycznymi do wyroku WSA w Warszawie z 16 kwietnia 2015 r. (II SAB/Wa 1046/14)¹

Józef Doellinger

III miejsce w kategorii otwartej

¹ Wyrok WSA w Warszawie z 16 kwietnia 2015 r. (II SAB/Wa 1046/14) [dostęp: 31.08.2019].

Tezy orzeczenia²:

1. Prokurator Rejonowy należy do kręgu podmiotów zobowiązanych do udostępniania żądanej informacji publicznej.
2. Postanowienie o umorzeniu dochodzenia w konkretnej określonej sprawie jest dokumentem stanowiącym informację publiczną, albowiem stanowi o rozstrzygnięciu przez organ państwowy konkretnej sprawy, wyraża zatem pogląd tego organu w materii tej sprawy. W tym zakresie rzeczony postanowienie ma ten sam walor, co orzeczenia ostateczne innych organów, jak np. decyzje organów państwowych czy wyroki sądów.
3. Wadliwe jest twierdzenie, iż przepis art. 156 § 5 KPK³ jest przepisem szczególnym w rozumieniu art. 1 ust. 2 UDIP⁴, także odnośnie orzeczenia kończącego dane postępowanie. Przywołany wyżej przepis procedury karnej odnosi się do materiałów postępowania karnego i nie może być jako norma szczególna, o którym mowa w art. 1 ust. 2 UDIP, traktowana rozszerzająco.

I. Stan faktyczny i prawny sprawy

W przedmiotowej sprawie stan faktyczny i prawny przedstawiał się w sposób następujący. Wnioskujący, niebędący stroną w postępowaniu przygotowawczym, wystąpił do Prokuratora Rejonowego o udostępnienie kserokopii postanowienia o umorzeniu dochodzenia w trybie dostępu do informacji publicznej, przewidzianym w ustawie o dostępie do informacji publicznej⁵. Dochodzenie było prowadzone w sprawie przestępstwa uporczywego nękania z art. 190a § 1 Kodeksu karnego⁶. Prokurator, powołując się na uchwałę NSA z 9 grudnia 2013 r. (I OPS 7/13)⁷, odmówił uwzględnienia wniosku, w uzasadnieniu przytaczając tezę z tegoż wyroku: „żądanie udostępnienia akt sprawy, jako zbioru materiałów zakończonego postępowania przygotowawczego, nie jest wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej, o którym mowa w art. 10 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej.” Ponadto prokurator dodał, że udostępnianie akt w postępowaniu przygotowawczym odbywa się na podstawie art. 156 § 5 KPK, który to artykuł z kolei jest przepisem szczególnym w rozumieniu art. 1 ust. 2 UDIP.

Wnioskujący o udostępnienie informacji publicznej, w związku z odmową, postanowił skierować do wojewódzkiego sądu administracyjnego skargę na bezczynność pro-

kuratora. Możliwość wniesienia skargi w tym przedmiocie przewiduje art. 3 § 2 pkt 8 w zw. z art. 3 § 2 pkt 4 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁸. Skarżący podniósł m.in., że prokurator wadliwie zinterpretował podaną przez siebie tezę uchwały NSA. Jego zdaniem, wniosek o udostępnienie informacji publicznej powinien zostać uwzględniony, na co wskazywać miałyby przepisy art. 3 ust. 2 (dotyczącego dokumentu urzędowego) i art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a (dotyczącego danych publicznych) UDIP. Prokurator w odpowiedzi na skargę wniósł o jej oddalenie, twierdząc przy tym, że w stosunku do złożonego wniosku nie pozostawał w bezczynności, ponieważ udzielił zainteresowanemu odpowiedzi odmownej.

II. Stanowisko WSA w Warszawie

Sąd administracyjny uznał skargę wnioskodawcy za zasadną. W ocenie sądu było oczywiste, że dokument, którego kserokopii domagał się wnioskodawca, stanowił informację publiczną w rozumieniu ustawy o dostępie do informacji publicznej. Sąd uznał również, że prokurator należy do kręgu podmiotów zobowiązanych do udostępnienia żądanej informacji, tym bardziej, że był w jej posiadaniu. Uznając za informację publiczną dokument, do którego dostępu żądał skarżący, sąd stwierdził tym samym, że postanowienie o umorzeniu dochodzenia ma charakter orzeczenia ostatecznego, ponieważ stanowi rozstrzygnięcie przez organ konkretnej sprawy.

Sąd zarzucił również prokuratorowi błędną interpretację wspomnianej uchwały NSA, twierdząc, że opisano w niej całkowicie inne okoliczności. Uchwała NSA dotyczy co prawda akt postępowania przygotowawczego, ale traktuje je jako całość (zbiór dokumentów) i w takim rozumieniu uznaje, że nie mogą one stanowić przedmiotu udostępnienia w trybie UDIP, ponieważ nie mają charakteru informacji publicznej. Sąd tym samym podkreślił, że przedmiotem sprawy nie był dostęp do akt całego postępowania, ani nawet konkretny dokument należący do tego zbioru, tylko orzeczenie kończące postępowanie. WSA w Warszawie uznał zatem orzeczenie o takim charakterze za dokument urzędowy w rozumieniu art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a UDIP.

Sąd administracyjny w swoim uzasadnieniu odniósł się również do podstawy skargi, czyli bezczynności organu. Uznał, że pomimo tego, iż prokurator udzielił wnioskodawcy negatywnej odpowiedzi, pozostawał on w bezczynności. W sytuacji, kiedy żądany dokument należał do

² Orzeczenie nietezowane - tezy przytoczone za redakcją orzeczenia, zamieszczoną w Systemie Informacji Prawniczej LEX.

³ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 1987 ze zm.).

⁴ Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 133 ze zm.), dalej jako: „UDIP”.

⁵ Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 133 ze zm.), dalej jako: „UDIP”.

⁶ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 1600 ze zm.), dalej jako: „KK”.

⁷ Uchwała NSA z 9 grudnia 2013 r. (I OPS 7/13) [dostęp: 31.08.2019].

⁸ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 1302 ze zm.), dalej jako: „PPSA”.

kategorii informacji publicznej, możliwymi czynnościami, które mógł podjąć prokurator, powinny być albo udostępnienie żądanej informacji albo wydanie decyzji odmownej na podstawie art. 16 UDIP. Pomimo tego zarzutu, sąd stwierdził jednak, że bezczynność prokuratora nie miała rażącego charakteru, ponieważ wnioskodawcy została niezwłocznie udzielona odpowiedź, choć wadliwa z powodu błędnej oceny stanu prawnego przez prokuratora.

Argument, na który powołał się prokurator, iż udostępnianie akt postępowania przygotowawczego odbywa się na podstawie art. 156 § 5 KPK, został przez sąd skrytykowany. Skład orzekający uznał bowiem, że wskazany przepis ustawy karnoprocesowej odnosi się do materiałów postępowania karnego i nie może być jako norma szczególna, w rozumieniu art. 1 ust. 2 UDIP, traktowany rozszerzająco. Wobec czego sąd uznał, że prokurator winien był podjąć czynności na podstawie UDIP, a skoro żądanej decyzji w oparciu o tę ustawę nie podjął, zasadne było zarzucenie mu bezczynności⁹. W uzasadnieniu wyroku sąd również podkreślił, że sam fakt, iż przedmiot żądania należy do kategorii informacji publicznej, nie implikuje od razu bezwarunkowego obowiązku jego udostępnienia. Artykuł 5 UDIP zawiera katalog okoliczności, których zaistnienie ogranicza prawo dostępu do informacji publicznej, co z kolei skutkować powinno wydaniem odpowiedniej decyzji na podstawie art. 16 UDIP.

Kończąc, sąd stwierdził, że ze względu na brak właściwego działania organu w przedmiotowej sprawie, zasadne jest zobowiązanie prokuratora do rozpatrzenia wniosku o dostęp do informacji publicznej w oparciu o przepisy UDIP.

III. Analiza stanowiska sądu

Wiodącą kwestią głosowanego wyroku jest w zasadzie próba scharakteryzowania relacji pomiędzy przepisami UDIP a KPK w zakresie dostępu do akt sprawy na etapie postępowania przygotowawczego. Analizie zostają poddane kryteria podmiotowe, określające, kto jest zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej, kryteria przedmiotowe, określające, kiedy mamy do czynienia z informacją publiczną oraz kryterium podstawy prawnej, wskazujące okoliczności, kiedy stosujemy przepisy UDIP, a kiedy przepisy KPK.

1. W pierwszej kolejności sąd określa, że Prokurator Rejonowy jest podmiotem zobowiązanym do udostępnienia informacji publicznej. Nie jest to jednak nowatorska teza, bowiem wśród przedstawicieli judykatury oraz doktryny istnieje zgoda co do tego, że prokuratura stanowi organ władzy publicznej¹⁰. Tym samym stawia to prokuraturę w kręgu podmiotów zobowiązanych do udzielenia informacji publicznej¹¹ w rozumieniu art. 4 ust. 1 UDIP. Co więcej, art. 4 ust. 3 UDIP nakłada obowiązek m.in. na organy władzy publicznej udostępnienia informacji publicznych, jeśli takowe znajdują się w posiadaniu tych organów. Oznaczać to może, że organy władzy publicznej powinny udostępniać również te części dokumentów, które zostały im powierzone np. przez inne organy. Dlatego też kwestia tego, czy prokurator jest właściwym adresatem wniosku o udostępnienie informacji publicznej, nie budziła w tym zakresie większych wątpliwości.

2. Druga teza wyroku WSA skupia się na przedmiotowym aspekcie prawa dostępu do informacji publicznej. Sąd stwierdza wprost, że postanowienie o umorzeniu dochodzenia w konkretnej sprawie jest dokumentem o charakterze informacji publicznej. Tezę tę należy przyjąć z aprobatą, ponieważ jest ona zgodna z obecną linią orzecniczą, a ponadto doprecyzowuje pewne kwestie. We wspomnianej uchwale NSA (I OPS 7/13) stwierdzono jednoznacznie, że akta postępowania przygotowawczego nie stanowią, jako całość, informacji publicznej¹². Nie stoi to jednak na przeszkodzie temu, aby w skład tych akt wchodziły poszczególne dokumenty będące informacjami publicznymi. Z takim właśnie przypadkiem mamy do czynienia w głosowanym wyroku. Postanowienie o umorzeniu dochodzenia jest niewątpliwie dokumentem wytworzonym w trakcie postępowania przygotowawczego i wchodzącym w skład akt postępowania przygotowawczego. Jednakże jako sam stanowi niejako odrębny byt, będący w dodatku informacją publiczną i jako taki może być udostępniony wnioskodawcy.

Za takim stanowiskiem przemawia również fakt, który przy założeniu, że informacją publiczną jest informacja o działalności organów władzy publicznej, każe traktować dokument, do którego dostępu żądał wnioskodawca, jedynie jako nośnik informacji o czynnościach podjętych przez organ, a nie w pełni merytoryczne rozstrzygnięcie, które mogłoby podlegać wyłączeniu, np. ze względu na zawarte w nim poufne dane. W doktrynie słusznie pod-

9 Odnośnie do postępowania w sprawie bezczynności organu zob. wyrok WSA w Łodzi z 17 października 2012 r. (II SAB/Łd 113/12) [dostęp: 31.08.2019]. Jeśli chodzi o stan bezczynności, to zob. wyrok WSA w Lublinie z 6 maja 2014 r. (II SAB/Lu 115/14) [dostęp: 31.08.2019].

10 P. Daniel, *Udzielanie informacji publicznej przez organy prokuratury*, „Prokuratura i Prawo”, nr 11/2015, s. 125; por. także A. Jaskuła, *Rozpoznawanie wniosku o udostępnienie informacji publicznej o postępowaniu przygotowawczym - zagadnienia procesowe*, „Prokuratura i Prawo” nr 3/2013, 54 i następne., A. Jaskuła, *Uzyskiwanie informacji o postępowaniu przygotowawczym w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej*, „Prokuratura i prawo” nr 2/2013, s. 84 i następne, postanowienie NSA z 31 marca 2015 r. (I OSK 678/15), [31.08.2019].

11 Odnośnie do kręgu podmiotów zobowiązanych do udzielenia informacji publicznej patrz także: wyrok WSA w Kielcach z 7 października 2015 r. (II SA/Ke 682/15) [dostęp: 31.08.2019].

12 Uchwała ta, podjęta wskutek skierowania do powiększonego składu NSA zapytania prawnego: „czy akta zakończonego postępowania przygotowawczego jako zbiór dokumentów stanowią informację publiczną w rozumieniu art. 1 ust. 1 u.d.i.p.?”, pożyła kres rozbieżnościom występującym do tego czasu w orzecnictwie sądów administracyjnych.

nosi się, że w ustawie o dostępie do informacji publicznej mowa jest o „wglądzie do dokumentów sprawy”, a nie „wglądzie do akt sprawy”¹³. Dokumenty w tym przypadku stanowią bowiem nośniki informacji publicznej i są traktowane w świetle ustawy jednostkowo, a nie zbiorczo, jak to jest w przypadku „akt”. Ustawa o dostępie do informacji publicznej nie reguluje kwestii związanych z dostępem do akt sprawy, czy też wglądem do nich, bądź ich przeglądaniem. Są one uregulowane w przepisach szczególnych, takich jak np. KPK.

3. Trzecia teza głosowanego wyroku odnosi się do relacji pomiędzy przepisami ustawy o dostępie do informacji publicznej i kodeksu postępowania karnego, a konkretnie art. 156 § 5 KPK w zw. z art. 1 ust. 2 UDIP i należy się do niej odnieść krytycznie. Artykuł 1 ust. 2 UDIP stanowi o tym, że regulacje UDIP nie naruszają przepisów innych ustaw, które kwestie dostępu regulują w sposób odmienny. Oznacza to, że jeżeli istnieją przepisy szczególne, to mają one pierwszeństwo w zastosowaniu przed przepisami UDIP. W przypadku braku takowych, należy posłużyć się wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej. Nie jest on jednak w tym przypadku namiastką instytucji dostępu do akt. Niezależnie od istnienia lub braku przepisów szczególnych, wniosek udostępnienie informacji publicznej winien bardzo konkretnie określać, które dokumenty i w jakiej formie mają zostać udostępnione. Choć wniosek może przewidywać dostęp w formie m.in. wglądu, bądź sporządzenia kserokopii i praktycznie rzecz biorąc, sam sposób zapoznania się z treścią informacji może nie różnić się od tego, prowadzonego w trybie dostępu do akt na podstawie przepisów szczególnych, to jednak z technicznego punktu widzenia wnioski o udostępnienie informacji publicznej pozostaje cały czas tym samym wnioskiem, choćby wnioskodawca żądał dostępu pojedynczo do wszystkich dokumentów wchodzących w skład akt. Na marginesie, taki proceder może w prosty sposób powodować omijanie ograniczeń udostępniania informacji, czy też dostępu do akt sprawy, ponieważ wnioskodawca, uzyskawszy np. kopię wykazu akt, znajdującego się na początku akt, może w ten sposób dokładnie wskazywać poszczególne dokumenty, do których dostęp chce uzyskać i w efekcie być w posiadaniu wszystkich, czy też większości dokumentów ze zbioru akt.

Ponadto warto wskazać, że relacja pomiędzy przepisami tych dwóch wskazanych powyżej ustaw może mieć nie tylko charakter szczególny i ogólny. Wszystko bowiem zależy od tego, na jakim etapie postępowania żądamy takiej informacji lub dostępu do akt oraz kto żąda takiej informacji lub dostępu do akt. Jeśli bowiem chodzi o uczestników

postępowania przygotowawczego, to w jego toku mają oni zagwarantowany dostęp do akt na podstawie art. 156 § 5 KPK. Po zakończeniu postępowania przygotowawczego, jeśli sprawa przeszła w fazę sądową, to również taką gwarancję dostępu zawiera ustawa karnoprocesowa. Jeśli zaś postępowanie przygotowawcze zostało umorzone lub w ogóle odmówiono wszczęcia takiego postępowania, to wydaje się, że wówczas nie tylko byli uczestnicy postępowania, ale i wszystkie osoby zainteresowane będą musiały skorzystać z wniosku o udostępnienie informacji publicznej. Z kolei osoby spoza kręgu uczestników postępowania w czasie jego trwania mają stosunkowo ograniczony dostęp do akt, gdyż decyzja w tym zakresie jest uznaniowa i zależy od zgody prokuratora (na etapie postępowania przygotowawczego - art. 156 § 5 zdanie piąte KPK – w wyjątkowych wypadkach) lub zgody prezesa sądu (na etapie postępowania sądowego – art. 156 § 1 zdanie drugie KPK), natomiast po zakończeniu postępowania mogą oni wnioskować o udostępnienie informacji publicznej¹⁴.

Może zatem dojść do takiego paradoksu, że uczestnicy postępowania, którzy w czasie trwania postępowania mieli dostęp do większości dokumentów ze zbioru akt, po jego zakończeniu mogą takiego dostępu nie uzyskać, ze względu na ograniczenia przewidziane w UDIP, zaś osoby spoza kręgu uczestników, którym prezes sądu lub prokurator odmówił wglądu do akt w toku postępowania, mogą po jego zakończeniu taki dostęp otrzymać.

IV. Podsumowanie

Wydanie uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego z 9 grudnia 2013 r. (I OPS 7/13) w dużym stopniu wyjaśniło i rozwiązało szereg wątpliwości, które pojawiały się w związku z kwestią dostępu do informacji publicznej w postępowaniu karnym. Jak jednak pokazuje praktyka życiowa i orzecznicza, zawsze pojawią się nowe wątki, które nastroją wątpliwości interpretacyjnych. Tak między innymi było w przypadku niniejszego, głosowanego wyroku WSA w Warszawie (II SAB/Wa 1046/14), którego tezy w części stanowią doprecyzowanie treści poruszonych w wyżej wymienionej uchwale NSA, a w części, jak się wydaje, pozostają do nich w opozycji.

W komentowanym wyroku sąd słusznie uznał Prokuratora Rejonowego za podmiot zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej. Prawdopodobnie także określił charakter postanowienia o umorzeniu dochodzenia jako informacji publicznej, udowadniając w ten sposób, że uznanie akt postępowania przygotowawczego jako całości za

¹³ I. Kamińska, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej*. Komentarz [komentarz do art. 4], LEX/el.

¹⁴ M. Jakubik, *Udostępnianie akt spraw karnych „innym osobom”* z art. 156 k.p.k. po reformie procesu, „Studia Prawnicze i Administracyjne” nr 12/2015, s. 25 i następne.; por. także S. Momot, *Przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej w praktyce prokuratorskiej*, „Prokuratura i Prawo” nr 10/2008, s. 101 i następne., E. Czarny-Drożdżewski, *Funkcjonowanie prokuratury a dostęp do informacji publicznej*, „Prokuratura i Prawo” nr 11/2008, s. 78 i następne oraz E. Jarzęcka-Siwik, *Ograniczenia dostępu do informacji publicznej o przebiegu postępowania karnego*, „Prokuratura i Prawo”, nr 3/2005, s. 78 i następne.

niebędące informacją publiczną, nie stoi na przeszkodzie temu, by w ich składzie znajdował się dokument będący właśnie informacją publiczną. Krytycznie z kolei należy podejść do próby określenia relacji przepisów UDIP i KPK. Sąd uznał przepisy obu tych ustaw w kwestii dostępu do akt i dokumentów jako dwie niezależne od siebie regulacje. Tymczasem doktryna i judykatura w przeważającej mierze stoją na stanowisku, że przepisy ustawy karno-procesowej stanowią *lex specialis* do ustawy o dostępie do informacji publicznej w rozumieniu art. 1 ust. 2 UDIP.

8 DOSTĘPNOŚĆ DOKUMENTÓW DOTYCZĄCYCH LOKALIZACJI I BUDOWY LINII ELEKTROENERGETYCZNYCH, UDZIELONYCH PRZEZ PRZEDSIĘBIORSTWO ENERGETYCZNE.

Glosa aprobująca do wyrok NSA z 26 września 2013 r. (I OSK 831/13)¹

Tomasz Dzedziński

III miejsce w kategorii studentek i studentów

¹ Wyrok NSA z 26 września 2013 r. (I OSK 831/13).

Teza orzeczenia²:

„Żądane przez skarżących informacje i decyzje stanowiące podstawę lokalizacji i budowy linii elektroenergetycznych na wskazanych działkach są informacjami publicznymi w rozumieniu ustawy o dostępie do informacji publicznych³. Treść wniosku wskazuje bowiem, że dotyczy on udostępnienia informacji publicznej w postaci dokumentów znajdujących się w aktach sprawy administracyjnej prowadzonej przez właściwy organ administracyjny, a dotyczących lokalizacji i budowy linii elektroenergetycznych we wskazanych we wniosku nieruchomościach”⁴.

I. Stan faktyczny i prawny

W maju 2011 r. dwoje wnioskodawców wystąpiło pisemnie do spółki akcyjnej (dalej jako: „Spółka”). Zwrócili się oni m.in. o udostępnienie – w przypadku ich istnienia – kserokopii decyzji stanowiących podstawę lokalizacji i budowy linii energetycznych posadowionych na wskazanej przez nich nieruchomości. Pismo wpłynęło do adresata w czerwcu 2011 r. W związku z brakiem odpowiedzi Spółki wnioskodawcy w sierpniu 2011 r., wysłali wezwanie do wykonania wniosku. W październiku otrzymali od Spółki pismo, z którego treści nie wynikała jakakolwiek merytoryczna odpowiedź na żądania pisma z maja 2011 r.

W lutym 2012 r. wnioskodawcy ponowili żądanie, przesyłając na adres Spółki kolejne pismo, w którym wzywali do udostępnienia wszystkich żądanych dokumentów oraz decyzji administracyjnych pod rygorem podjęcia działań natury prawnej, określonych w art. 22 ust. 1 i art. 23 UDIP⁵. W odpowiedzi z marca 2012 r. wskazany podmiot nie odniósł się do kwestii udostępnienia dokumentów.

W rezultacie wnioskodawcy, za pośrednictwem Spółki, wnieśli skargę do WSA w Poznaniu. Jednak Spółka zwróciła skarżącym skargę, uzasadniając, iż nie jest ona podmiotem zobowiązanym do udzielenia informacji publicznych. Na skutek zwrotu skargi, wnioskodawcy wnieśli ją bezpośrednio do WSA w Poznaniu, który zarządzeniem z 25 września 2012 r. przesał skargę Spółce, jednocześnie zobowiązując podmiot do złożenia odpowiedzi na skargę.

W skardze, na podstawie art. 3 § 2 pkt 4 i 8 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁶, zarzucono Spółce bezczynność polegającą na nieudostępnieniu informacji publicznej na ich wniosek z maja 2011 r. w terminie wskazanym w art. 13 ust. 1 UDIP przy jednoczesnym

niewydaniu rozstrzygnięcia w sprawie odmowy udostępnienia informacji publicznej lub umorzenia postępowania zgodnie z art. 16 ust. 1 UDIP. Skarżący wnieśli o stwierdzenie bezczynności Spółki oraz zobowiązanie jej do udzielenia informacji w żądanym zakresie i w żądanej formie.

W uzasadnieniu napisano, że zgodnie z art. 4 ust.1 pkt 5 UDIP, zobowiązanymi do udostępniania informacji publicznej oprócz władz publicznych są również inne podmioty wykonujące zadania publiczne. Użycie pojęcia „zadania publiczne” eliminuje element podmiotowy i oznacza, że zadania publiczne mogą być wykonywane przez różne podmioty niebędące organami władzy i bez konieczności przekazywania tych zadań. Wskazali ponadto, że dystrybucja energii elektrycznej jest zadaniem publicznym. W świetle tego, żądanie udostępnienia decyzji stanowiących podstawę lokalizacji i budowy linii energetycznych dotyczy „sprawy publicznej” i nakłada na przedsiębiorstwo obowiązek udzielenia informacji dotyczącej tej sprawy.

Spółka w odpowiedzi na skargę wniosła o jej oddalenie. Wskazała, że zgodnie z art. 3 Prawa energetycznego⁷, czym innym jest dystrybucja energii, a czym innym obrót energią, którym to obrotem zajmuje się odrębna spółka (z siedzibą w Gdańsku). Skarżona Spółka podniosła, że jest Operatorem Sieci Dystrybucji i nie zajmuje się sprzedażą energii elektrycznej. Trudno zatem przyjmować, że wykonuje one zadanie publiczne. W ocenie Spółki, żądanie przez skarżących udostępnienia decyzji administracyjnych stanowiących podstawę lokalizacji i budowy linii energetycznych nie mieści się w kategoriach „informacji publicznej”.

II. Stanowiska WSA w Poznaniu i NSA

WSA uznał, że skarga zasługiwała na uwzględnienie. Przede wszystkim wskazał, że wniesienie skargi przez skarżących nie było zdeterminowane żadnym terminem. Co więcej, w sprawach tego rodzaju, objętych przedmiotem pisma skarżących, skarga do sądu administracyjnego nie musi być poprzedzona żadnym środkiem zaskarżenia na drodze administracyjnej. Tym samym WSA w Poznaniu słusznie – w mojej ocenie - przyjął, że skarga była dopuszczalna. Powyższe kwestie mają dla głosowanego wyroku znaczenie drugorzędne, toteż zostały ograniczone do przedstawienia końcowego stanowiska Sądu.

WSA w Poznaniu rozpoczął rozważania od stwierdzenia, że informacją publiczną jest treść dokumentów wytworzonych przez organy władzy publicznej i podmioty nie-

² Teza sporządzona przez autora glosy na podstawie uzasadnienia wyroku.

³ Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 133 ze zm.), dalej jako: „UDIP”.

⁴ Teza sformułowana w oparciu o fragmenty głosowanego wyroku.

⁵ Artykuł 22 UDIP został uchylony ustawą z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2011 r. Nr 204, poz. 1195).

⁶ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 1302 ze zm.), dalej jako: „PPSA”.

⁷ Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 755 ze zm.), dalej jako: „PE”.

będące organami administracji publicznej. Jednocześnie pojęcie „informacji publicznej” należy rozumieć bardzo szeroko. Jeszcze przed rozwinięciem uzasadnienia, Sąd I instancji postawił następującą tezę: „Żądane przez skarżących informacje i decyzje stanowiące podstawę lokalizacji i budowy linii elektroenergetycznych na wskazanych działkach są informacjami publicznymi w rozumieniu ustawy o dostępie do informacji publicznych. Treść wniosku wskazuje bowiem, że dotyczy on udostępnienia informacji publicznej w postaci dokumentów znajdujących się w aktach sprawy administracyjnej prowadzonej przez właściwy organ administracyjny, a dotyczących lokalizacji i budowy linii elektroenergetycznych we wskazanych we wniosku nieruchomościach. Innymi słowy informacje żądane przez skarżących posiadały status informacji publicznej, gdyż dotyczyły one treści dokumentów urzędowych (decyzji administracyjnych), odnoszących się do przedsiębiorstwa energetycznego (...)”.

Istotnymi z punktu widzenia niniejszej pracy były rozważania Sądu co do zakwalifikowania Spółki – przedsiębiorstwa energetycznego – jako podmiotu objętego zakresem UDIP i tym samym obowiązanej do udzielenia informacji publicznej w zakresie żądanym przez skarżących. W uzasadnieniu wskazano, że zadania władzy publicznej mogą być realizowane zarówno przez organy władzy publicznej, jak również przez podmioty niebędące organami władzy, którym takie zadania zostały powierzone na podstawie unormowań ustawowych. Na tej podstawie WSA w Poznaniu zakwalifikował przedsiębiorstwo energetyczne do kategorii przedsiębiorstw użyteczności publicznej wykonujących zadania publiczne w rozumieniu UDIP. Oznacza to, że Spółka była obowiązana do udostępnienia informacji publicznej w zakresie żądanym przez skarżących.

Od powyższego wyroku skargę kasacyjną wniosła Spółka, zarzucając orzeczeniu naruszenie przepisów postępowania oraz naruszenie przepisów prawa materialnego. Skarga została oddalona jako pozbawiona usprawiedliwionych podstaw.

NSA w treści uzasadnienia potwierdził zdolność sądową Spółki, jak również okoliczność, iż w sprawie nie istniała konieczność złożenia skargi dopiero po wyczerpaniu przysługujących środków zaskarżenia.

Sąd II instancji przyjął wyniki postępowania WSA w Poznaniu za własne, potwierdzając jego prawidłowość i poprawność, jak również ponownie wskazał na fakt, że bez znaczenia pozostaje okoliczność, iż przedsiębiorstwo energetyczne wykonuje zadania w zakresie produkcji

energii, jej przesyłania, sprzedaży czy dystrybucji. Działalność ta powinna być traktowana jako wykonywanie zadań publicznych, a tym samym Spółka była obowiązana do udzielenia informacji publicznej.

III. Analiza stanowiska NSA

Zgodnie z treścią art. 61 Konstytucji RP⁸ przyznane zostało obywatelowi prawo do zyskania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne, jak również innych podmiotów w zakresie, w jakim wykonują zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. Przepis ten określa również granice ograniczenia powyższego prawa, które może nastąpić wyłącznie ze względu na ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa. Równocześnie, w zakresie trybu uzyskania informacji, następuje odesłanie do odrębnych ustaw oraz regulaminów Sejmu i Senatu. Aktem stanowiącym podstawę prawną żądania skarżących jest ustawa o dostępie do informacji publicznej. Z brzmienia art. 2 ust. 1 UDIP jednoznacznie wynika, że prawo do informacji publicznej przysługuje każdemu, co stanowi o powszechnym charakterze regulacji, z uwzględnieniem ograniczeń wynikających z art. 5. Co więcej, od osoby zainteresowanej uzyskaniem informacji publicznej, zgodnie z art. 2 ust. 2 UDIP, nie wolno żądać wykazania interesu prawnego lub faktycznego.

Przechodząc dalej, należy wskazać, iż zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą sądów administracyjnych i NSA, jak również orzecznictwa TK, użyte przez ustawodawcę pojęcie „informacji publicznej” w art. 1 ust. 1 UDIP należy rozumieć bardzo szeroko⁹, co związane jest z różnorodnością realizowanych zadań wykonywanych przez podmioty obowiązane do udzielenia informacji publicznej, ich funkcji i umiejscowienia w strukturze administracji publicznej i poza nią. Na potrzeby niniejszej glosy, informacja publiczna definiowana jest jako „każda wiadomość wytworzona lub odnoszona do władz publicznych, a także wytworzona lub odnoszona do innych podmiotów wykonujących funkcje publiczne w zakresie wykonywania przez nie zadań władzy publicznej i gospodarowania mieniem komunalnym lub mieniem Skarbu Państwa, o ile odnosi się do faktów”¹⁰. Jednocześnie należy podkreślić, iż obowiązkiem udzielenia informacji publicznej objęte są dokumenty podmiotów „bezpośrednio przez nie wytworzonych, jak i te, których używają przy realizacji przewidzianych prawem zadań, nawet jeżeli nie pochodzą wprost od nich”¹¹. To kryterium pozwala odróż-

8 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako: „Konstytucja RP”.

9 Zob. np. A. Piskorz-Ryń, *Dostęp do informacji publicznej – zasady konstrukcyjne ustawy*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” nr 4/2002, s. 183.

10 Wyrok WSA w Gliwicach z 3 września 2007 r. (IV SAB/GI 28/07).

11 Wyrok WSA w Olsztynie z 31 stycznia 2013 r. (II SAB/OI 3/13).

nić te dokumenty od dokumentów wewnętrznych, które – w pewnych przypadkach – nie podlegają obowiązkowi publicznego ujawnienia¹². Co więcej, w chwili złożenia wniosku o udostępnienie żądanej informacji publicznej przez skarżących, nie była ona udostępniona i nie funkcjonowała w obrocie publicznym, co uzasadnia słuszność ich stanowiska, bowiem nie mieli oni możliwości zapoznania się z nią inaczej niż na skutek złożenia wniosku, tj. pisma z maja 2011 r. Nie była również dostępna dla nich inna droga jej uzyskania, w tym brak było innego trybu czy postępowania¹³.

W zestawieniu pojęcia „zadania władzy publicznej” występującego w Konstytucji RP z pojęciem „zadania publicznego” z UDIP, sformułowanie tego drugiego należy uznać za nieprzypadkowe i jako takie – ze znacznie szerszym przedmiotowym zakresem obowiązywania, ignorującym element podmiotowy¹⁴. W całości podzielam ustalenia NSA i jednocześnie WSA, że zadania publiczne mogą być realizowane zarówno przez organy władzy publicznej, jak też przez podmioty niebędące organami władzy publicznej, którym przekazano lub zlecono realizację zadań publicznych, również bez wyraźnego umocowania tych działań w przepisach prawa i bez konieczności wyraźnego przekazywania tych zadań¹⁵.

Jednocześnie istotną z punktu widzenia niniejszej pracy jest regulacja art. 4 UDIP, zawierająca katalog podmiotów obowiązanych do udzielenia informacji publicznej w zakresie przedmiotowym, o którym mowa w art. 6 UDIP. Na potrzeby glosy należy ograniczyć katalog do wymienienia każdego „podmiotu wykonującego zadania publiczne”, do którego – słusznie – zostało zakwalifikowane przedsiębiorstwo energetyczne, w tym także operator systemu dystrybucyjnego. Katalog tychże podmiotów nie jest zamknięty, o czym przesądza sformułowanie „w szczególności”, a na uwagę zasługuje wymienienie podmiotów wykonujących zadania publiczne¹⁶, w tym m.in. podmioty reprezentujące inne osoby lub jednostki organizacyjne, które wykonują zadania publiczne lub dysponują majątkiem publicznym (choćby niewielką częścią¹⁷) – w danym stanie faktycznym może być to dysponowanie np. liniami elektroenergetycznymi średniego napięcia – oraz osoby prawne, w których Skarb Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub samorządu gospodarczego albo zawodowego mają pozycję dominującą w rozumieniu przepi-

sów o ochronie konkurencji i konsumentów (art. 4 ust. 1 pkt 5 UDIP)¹⁸.

Jednakże przede wszystkim należy rozważyć, czy przedsiębiorstwo energetyczne może być zakwalifikowane jako podmiot wykonujący zadania publiczne, nie natomiast – wykonujący zadania mające znaczenie publiczne, co zwalniałoby podmiot z obowiązku udzielenia informacji publicznej. Moim zdaniem, zaliczenie danego podmiotu, w tym przypadku przedsiębiorstwa energetycznego, powinno odbywać się poprzez analizę realizowanych przez niego zadań i funkcji z punktu widzenia szeroko rozumianej użyteczności publicznej, pożyteczności, przydatności, powszechnej dostępności i używalności, tj. z uwzględnieniem kryterium przedmiotowego¹⁹. Co więcej, *ratio legis* regulacji, jak również dokonana wykładnia celowościowa utwierdza w przekonaniu, iż ustawodawca pragnął zagwarantować obywatelom (w przypadku UDIP – każdemu) dostęp do informacji dotyczących sfer związanych z realizacją zadań publicznych. Przejawiająca się w regulacji transparentność, jawność i umożliwienie zainteresowanym udziału w życiu publicznym, w tym sprawowanie przez nich kontroli społecznej, jest celem urzeczywistniającym normy i wartości, o których mowa w art. 1 i 2 Konstytucji RP, tj. ochrony i zachowania dobra wspólnego oraz zasady demokratycznego państwa prawnego, którego obywatele mają realny wpływ na jego stan.

Nie może być wątpliwości, że przedsiębiorstwo energetyczne, będące także operatorem systemu dystrybucyjnego, ze względu na przedmiot jego działalności, jednoznacznie należy zaliczyć do podmiotu wykonującego zadania publiczne określone w UPE. Wykonywana działalność, w niniejszym przypadku, musi być uznana za szczególnie użyteczną, co więcej – użyteczną dla szerokiego grona odbiorców. Dystrybucja energii elektrycznej, jak również inna działalność, mająca za przedmiot szeroko rozumiany obrót energią elektryczną, powinna być – moim zdaniem – zaliczona do kategorii najwyższej użyteczności publicznej, a już na pewno kwalifikowana jako mająca na celu realizację zadań publicznych. Tym samym dokumenty, o które wnioskowali skarżący, stanowią informację publiczną, bowiem łączą się z kwestią obrotu energią, a tym samym – wykonywaniem zadania publicznego.

12 Przykładem może być odmowa udostępnienia pisma dotyczącego postępowania podczas wykrywania nielegalnego poboru energii przy stosowaniu przez odbiorców magnesów neodymowych, tak: wyrok NSA z 18 sierpnia 2010 r. (I OSK 851/10).

13 Por. wyrok WSA w Warszawie z 18 października 2012 r. (II SAB/Wa 300/12), wyrok NSA z 4 kwietnia 2013 r. (I OSK 102/13).

14 M. Zaremba, *Prawo dostępu do informacji publicznej. Zagadnienia praktyczne*, Warszawa 2009, s. 36-37.

15 Por. uchwała NSA z 11 kwietnia 2005 r. (I OPS 1/05).

16 Katalog ten „pozwała jedynie zorientować się, do jakiego typu stanów faktycznych odnosi się dane pojęcie”, M. Jaśkowska, *Dostęp do informacji publicznych w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Toruń 2002, s. 26.

17 P. Szustakiewicz, *Dostęp do informacji publicznej na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej*, [w:] *Obywatelskie prawo do informacji*, red. T. Gardocka, Warszawa 2008, s. 19.

18 M. Zaremba, *op.cit.*, s. 41-43.

19 J. Taczowska-Olszewska, *Dostęp do informacji publicznej w polskim systemie prawnym*, Warszawa 2014, s. 169.

Uznaję za nietrafny argument Spółki, która określa siebie jedynie mianem operatora systemu dystrybucyjnego w rozumieniu art. 9c UP, i w związku z tym, że prowadzi działalność gospodarczą polegającą jedynie na dystrybucji energii elektrycznej, nie sposób przypisać jej przymiotu wykonywania zadań publicznych. W niniejszym stanie faktycznym okoliczność ta pozostaje bez znaczenia dla kwalifikacji operatora jako przedsiębiorstwa energetycznego. Zgodnie bowiem z definicją legalną występującą w art. 1 pkt 12 UP, przedsiębiorstwem energetycznym jest podmiot prowadzący działalność gospodarczą w zakresie: wytwarzania, przetwarzania, magazynowania, przesyłania, dystrybucji lub obrotu paliw albo energii. Natomiast przedmiotem działalności operatora dystrybucyjnego jest szeroko rozumiana dystrybucja paliw gazowych lub energii elektrycznej (art. 1 pkt 25 UP). Tym samym działalność operatora jest częścią działalności przedsiębiorstwa energetycznego i jako taka musi zostać uznana za wykonywanie zadań publicznych. Niezależnie bowiem od okoliczności, czy – w danym stanie faktycznym – podmiot zajmuje się produkcją, przesyłaniem, obrotem, sprzedażą czy wreszcie dystrybucją energii, owa działalność musi być traktowana jako wykonywanie zadań publicznych w rozumieniu UDIP. Nie może być więc wątpliwości, że również operator systemu jest podmiotem obowiązującym do udzielenia informacji publicznej.

Za słusznością powyższego stanowiska świadczy regulacja art. 6 pkt 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami²⁰, zgodnie z którym celami publicznymi są wymienione wprost: budowa i utrzymanie ciągów drenażowych, przewodów i urządzeń służących do przesyłania lub dystrybucji płynów, pary, gazów i energii elektrycznej, a także innych obiektów i urządzeń niezbędnych do korzystania z tych przewodów i urządzeń. Wynika z tego, że przedsiębiorstwa energetyczne, w zakresie prowadzonej działalności, urzeczywistniają powyższe cele publiczne, wypełniając przy tym zadania publiczne i wykorzystując również infrastrukturę elektroenergetyczną, stanowiącą majątek Skarbu Państwa, spajając je w całość, którą należy określić jako przedsiębiorstwo energetyczne realizujące zadania publiczne. Znamiennym w tym miejscu jest stwierdzenie, że oprócz końcowego efektu, którym jest dostarczenie energii elektrycznej, przedsiębiorstwo pełni istotną rolę w kształtowaniu

bezpieczeństwa energetycznego państwa, a tym samym wpływa na jego obronność, zakres suwerenności i niepodległości. Ta szczególna rola przedsiębiorstwa energetycznego w strukturze państwa wynika z podstawowych założeń aksjologicznych, jak również zdaje się być zgodna z podstawowymi zasadami logiki i racjonalności ustawodawcy. Potwierdza to orzecznictwo sądów powszechnych i administracyjnych, jak również TK²¹. Dokonując analizy przepisów UP, w szczególności art. 1, zauważyć należy, że działania władcze w kwestii kształtowania polityki energetycznej spoczywają na organach państwowych, które wykonują je jednak przy wykorzystaniu, w pewnej mierze, przedsiębiorstw energetycznych, którym powierzają do realizacji część swoich zadań²². Co więcej, w niezbędnym zakresie dokonując na ich rzecz transferu uprawnień władczych²³.

Idąc dalej, nie sposób zgodzić się z zarzutem Spółki, że nie jest podmiotem objętym zakresem UDIP, a tym samym nieobowiązującym do udzielenia informacji publicznej. Użyta argumentacja, że jest ona spółką prawa handlowego, a także że nie mieści się w kategorii podmiotów władzy publicznej, albowiem nie jest organem państwowym, samorządowym, a w szczególności nie wykonuje zadań publicznych, nie może się ostać. Okoliczność, że Spółka jest spółką kontrolowaną przez inną spółkę, której to dopiero Skarb Państwa jest większościowym akcjonariuszem (ok. 82% akcji w kapitale zakładowym), nie wpływa na umniejszenie roli Skarbu Państwa, który zajmuje w niej pozycję dominującą w rozumieniu ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów (art. 4 ust. 1 pkt 5 UDIP). Jak bowiem się podkreśla, pozycję taką uzyskuje Skarb Państwa, którego udziały w spółce akcyjnej przekraczają 40%²⁴. Wskazuje to jednocześnie na powiązanie kapitałowe ze Skarbem Państwa. Niniejszym w sprawie zastosowanie znalazł ugruntowany pogląd orzecznictwa, że oddział spółki akcyjnej, a nawet jej organ, jest podmiotem wyposażonym w zdolność sądową w sprawach z zakresu dostępu do informacji publicznej – przy uwzględnieniu funkcjonalnego znaczenia organu w rozumieniu art. 32 PPSA²⁵.

Co więcej, w przedmiotowej sprawie jeszcze przed orzeczeniem przez sądy obu instancji nakazu udzielenia informacji publicznej, pismo skarżących pozostało bez odpowiedzi, chociaż żądania sformułowane we wniosku

²⁰ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 2204 ze zm.).

²¹ Zob. wyrok TK z 25 lipca 2006 r. (P 24/05, <http://otkzu.trybunal.gov.pl/2006/7A/87/>): „Dostęp do zasobów energetycznych ma podstawowe znaczenie z punktu widzenia istnienia społeczeństwa i poszczególnych jednostek, suwerenności i niepodległości państwa – a zatem zapewnienia wolności i praw człowieka i obywatela. (...) Obowiązkiem władz publicznych jest zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego kraju, a więc dążenie do zaspokojenia zarówno istniejących, jak i przewidywanych potrzeb energetycznych”.

²² Postanowienie SN z 15 listopada 2002 r. (IV KKN 570/99, LEX nr 74816) z glosą aprobującą R.A. Stefańskiego, „Orzecznictwo Sądów Polskich” nr 9/2003, s. 453-455.

²³ Zob. rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 11 sierpnia 2000 r. w sprawie przeprowadzania kontroli przez przedsiębiorstwa energetyczne (Dz.U. z 2000 r. Nr 75, poz. 866 ze zm.), które określa szczegółowe zasady przeprowadzania przez przedsiębiorstwa energetyczne, zajmujące się przesyłaniem i dystrybucją paliw gazowych, energii elektrycznej lub ciepła, kontroli układów pomiarowych, dotrzymania zawartych umów i prawidłowości rozliczeń, a także wzory protokołów kontroli i upoważnień do przeprowadzania kontroli oraz wzór legitymacji (§ 1). Na uwagę zasługuje uprawnienie przedstawicieli przedsiębiorstw energetycznych (§ 5) do przeprowadzania kontroli w lokalach mieszkalnych (§ 7).

²⁴ Wyrok NSA z 2 czerwca 2011 r. (I OSK 317/11); postanowienie NSA z 17 stycznia 2013 r. (I OZ 997/12). [dostęp: 31.08.2019].

²⁵ Przykładowo: postanowienie NSA z 26 września 2013 r. (I OZ 811/13) [dostęp: 31.08.2019].

zostały na tyle skonkretyzowane, że możliwe było uczynienie zadość wnioskowi. W razie braku posiadania takiej informacji, postępowanie musiałyby być zakończone w formie przepisanej przepisami obowiązującego prawa, tj. decyzją.

Bezczynność podmiotu została zakwalifikowana jako powstała z rażącem naruszeniem prawa. Odpowiednie zastosowanie mogłoby znaleźć w tym miejscu stanowisko Sądu, zgodnie z którym na fakt rażącego naruszenia prawa wskazuje okoliczność, iż w dniu wydania niniejszego orzeczenia stanowisko NSA odnoszące się do danej kwestii było już znane i ogólnodostępne, co więcej – analiza treści orzeczenia dostarcza informacji, że Spółka reprezentowana była przez profesjonalnego pełnomocnika²⁶.

IV. Podsumowanie

Nie może być wątpliwości, że przedsiębiorstwa energetyczne, w zakresie prowadzonej działalności i realizacji zadań statutowych, wykonują zadania publiczne w rozumieniu art. 4 ust. 1 pkt 5 UDIP, a tym samym są obowiązane do udzielenia informacji publicznej. Powyższe rozważania, jak również przywołane poglądy i przedstawiona wykładnia prawa, potwierdzona przytoczonymi regulacjami przepisów obowiązującego prawa, a także rola tych przedsiębiorstw w polityce wewnętrznej i zewnętrznej państwa²⁷, czy wreszcie powiązania kapitałowe ze Skarbem Państwa, rozwiewają wszelkie wątpliwości.

²⁶ Zob. wyrok WSA w Poznaniu z 22 maja 2013 r. (IV SAB/Po 31/13); wyrok NSA z 18 października 2013 r. (I OSK 1754/13) [dostęp: 31.08.2019].

²⁷ Zob. wyrok WSA w Krakowie z 2 lutego 2010 r. (II SAB/Kr 112/09).

DOSTĘPNOŚĆ TZW. EKSPERTYZ W SPRAWIE OFE W ŚWIETLE PREROGATYW PREZYDENTA RP.

Głosa krytyczna do wyroku TK z 13 listopada 2013 r. (P 25/12)¹

Katarzyna Łytkowska

wyróżnienie w kategorii studentek i studentów

¹ Wyrok TK z 13 listopada 2013 r. (P 25/12), Dz.U. z 2013 r. poz. 1435. Wyrok wraz z uzasadnieniem dostępny jest pod adresem: <http://otkzu.trybunal.gov.pl/2013/8A/122> [dostęp: 31.08.2109].

Teza orzeczenia²:

Artykuł 1 ust. 1 i art. 6 ust. 1 pkt 1 lit. a i b oraz pkt 3 lit. c UDIP³ nie są niezgodne z art. 144 ust. 3 pkt 6 w związku z art. 122 ust. 1 Konstytucji RP⁴. Powołane w pytaniu prawnym wzorce kontroli są nieadekwatne, ponieważ w odróżnieniu od zakresu przedmiotowego kwestionowanych przepisów UDIP, nie dotyczą sfery praw i wolności konstytucyjnych, poza tym uprawnienia Prezydenta RP zapisane w art. 122 Konstytucji RP i konstytucyjne prawo do uzyskania informacji publicznej są prawami całkowicie odrębnymi i nie kolidującymi ze sobą⁵. Zatem stwierdzenie nieadekwatności wzorca kontroli kwestionowanych przepisów wynikającego z art. 144 ust. 3 pkt 9 w związku z art. 122 Konstytucji RP wyczerpuje analizę dotyczącą pozostałych wzorców, przez co powoduje, że orzekanie co do pozostałych wzorców jest zbędne.

I. Stan faktyczny i prawny

Początek sprawy miał miejsce 20 kwietnia 2011 r., kiedy zwrócono się do Szefa Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z wnioskiem o udostępnienie wszystkich ekspertyz, opinii prawnych i dokumentów urzędowych dotyczących ustawy nowelizującej z 25 marca 2011 r.⁶ i jej projektu, sporządzonych w lub dla Kancelarii Prezydenta RP lub dla samego Prezydenta RP⁷. W odpowiedzi Dyrektor Biura Prawa i Ustroju Kancelarii Prezydenta RP w piśmie z 6 maja 2011 r. zwrócił uwagę na to, iż wyżej wymienione dokumenty, a także „zapiski i notatki robocze pracowników Kancelarii” to elementy pomocnicze przy podjęciu przez Prezydenta RP samodzielnej decyzji w sprawie ustawy, na mocy przysługujących mu prerogatyw (art. 144 ust. 3 pkt 6 i 9 Konstytucji RP⁸).

Wnioskodawca wniósł skargę do WSA w Warszawie na bezczynność Prezydenta RP w zakresie złożonego wniosku o udostępnienie informacji publicznej i zarzucił naruszenie obywatelskiego uprawnienia do informacji publicznej w rozumieniu Konstytucji oraz UDIP. Pełnomocnik szefa Kancelarii Prezydenta RP wskazał na orzecznictwo

sądów administracyjnych, które potwierdza, co jest, a co nie jest informacją publiczną. Interpretując te oceny, wywiódł on, że materiały niewykorzystywane w danym postępowaniu prowadzonym przez organ bezpośrednio, nie są informacjami publicznymi, a co za tym idzie, nie istnieje obowiązek ich publikacji. WSA w Warszawie w wyroku z 6 października 2011 r. (II SAB/Wa 277/11)⁹ orzekł, że informacje żądane przez skarżącego są informacją publiczną w myśl UDIP, gdyż są związane z realizacją zadań publicznych i zobowiązał on Prezydenta RP do rozpoznania wniosku z marca 2011 r.

Kancelaria Prezydenta RP wniosła skargę kasacyjną od powyższego wyroku do NSA. Sformułowano zarzuty naruszenia prawa, a ponadto, skarżący kasacyjnie wniósł o przedstawienie przez NSA pytań prawnych TK, w trybie art. 193 Konstytucji RP, dotyczących zgodności artykułów UDIP nakładających obowiązek opublikowania danych, które stanowią informację publiczną, z artykułami Konstytucji RP traktującymi m.in. o prerogatywach Prezydenta RP. NSA przedłożył TK niniejsze zagadnienia w postaci dwóch pytań, a w uzasadnieniu przypomniał istotę uprawnień wynikających z art. 144 ust. 3 Konstytucji RP, poddając jednocześnie w wątpliwość konieczność publikowania wszelkich informacji związanych z realizacją konstytucyjnych prerogatyw Prezydenta RP do ingerowania w proces ustawodawczy, a nawet uznał ten obowiązek za naruszenie autonomicznego uprawnienia głowy państwa, przy czym podtrzymał tezę, iż informacją publiczną z pewnością jest wiadomość o ostatecznym rozstrzygnięciu, jakie zostało podjęte w sprawie danej ustawy. Zatem głosowany wyrok TK jest odpowiedzią na postawione mu pytanie prawne przez NSA na mocy postanowienia z 22 marca 2012 r.¹⁰

Również Prokurator Generalny ustosunkował się do sprawy w piśmie z 8 sierpnia 2012 r., w którym wniósł o umorzenie postępowania, na podstawie odpowiednich artykułów ustawy o TK¹¹, za powód podając niedopuszczalność wydania wyroku. Uzasadniając swoje stanowisko, Prokurator Generalny, w oparciu o odpowiednie źródła, rozszerzył pojęcie informacji publicznej i uznał, że Prezy-

² Teza sformułowana w oparciu o fragmenty sentencji i uzasadnienia głosowanego wyroku.

³ Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 133 ze zm.), dalej jako: „UDIP”.

⁴ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako: „Konstytucja RP”.

⁵ To zdanie zostało zaczerpnięte przez TK m.in. z wyroku NSA z 29 lutego 2012 r. (I OSK 2196/11) [dostęp: 31.08.2019].

⁶ Ustawa z dnia 25 marca 2011r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych (Dz. U. Nr 75, poz. 398, ze zm.).

⁷ Zgodnie z art. 143 Konstytucji RP, Szef Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej kieruje Kancelarią Prezydenta RP, która jest konstytucyjnym organem pomocniczym głowy państwa, wykonującym zadania wynikające z jego kompetencji określone w Konstytucji RP i ustawach (§ 1 ust. 2 statutu Kancelarii Prezydenta RP), a także działającym zgodnie z decyzjami i poleceniami Prezydenta RP (§ 1 ust. 3); Szef Kancelarii kieruje jej pracami (§ 2 ust.1), wydaje zarządzenia, decyzje i polecenia (§ 2 ust. 3), może również imiennie upoważnić innych pracowników Kancelarii niż określonych w § 2 ust. 2 (sekretarze i podsekretarze stanu) do załatwiania, w jego imieniu, spraw należących do zadań Kancelarii (zatem może upoważnić Dyrektora Biura Prawa i Ustroju, do reprezentowania stanowiska Kancelarii, a przez to stanowiska samego Prezydenta RP w postępowaniu przed TK). Zob. zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 28 marca 2006r. w sprawie nadania statutu Kancelarii Prezydenta RP i Załącznik do zarządzenia Statut Kancelarii Prezydenta RP (Monitor Polski 2006 nr 49 poz. 526, ze zm.).

⁸ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997r. (Dz. U. 1997 nr 78 poz. 483, ze zm.), dalej jako: „Konstytucja RP”.

⁹ Wyrok WSA w Warszawie z 6 października 2011 r. (II SAB/Wa 277/11) [dostęp: 31.08.2019].

¹⁰ Postanowienie NSA z 22 marca 2012 r. (I OSK 20/12) [dostęp: 31.08.2019].

¹¹ Ustawa z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.).

dent RP również podlega obowiązkowi jej udostępniania. Poza tym zakwestionował właściwość TK, podając w argumentacji fakt, że w istocie pytania prawnego nie leży usuwanie wątpliwości dotyczących wykładni przepisów i zalecił NSA samodzielne rozstrzygnięcie kwestii wykładni zakwestionowanych przepisów UDIP.

Swoje stanowisko w sprawie zajął również przedstawiciel Sejmu w piśmie z 30 października 2012 r., który także wniósł o umorzenie postępowania na podstawie ustawy o TK, za podłoża uznając niespełnienie tzw. funkcjonalnej przesłanki dopuszczalności pytania prawnego. Celem byłaby ocena zastosowanej przez sąd pytający wykładni, a to leży już niestety „poza kognicją sądu konstytucyjnego”. Według Sejmu istotą prerogatyw Prezydenta RP jest zapewnienie ważności aktom urzędowym wydawanym przez ten organ bez kontrasygnaty i określenie jego pozycji ustrojowej w szczególności wobec Rady Ministrów. Co więcej, Sejm skonstratował, że „prerogatywy Prezydenta RP nie wpływają na zakres prawa do uzyskania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne”, czym przedłożył pogląd o rozdzielnosci tych dwóch płaszczyzn regulacji prawa.

5 grudnia 2012 r. zostały wystosowane pisma przez przewodniczącego składu orzekającego do Prezesa Rady Ministrów oraz do Prezydenta RP z prośbą o ustosunkowanie się do pytania prawnego NSA i poruszonego w nim problemu konstytucyjnego. Prezes Rady Ministrów odniósł się do takich kwestii, jak zasada bezpośredniego stosowania Konstytucji RP, z której wynika prawo dostępu do informacji publicznej oraz dopuszczalności i zakresu ograniczenia tego prawa. Prezydent RP wskazał, iż spełniona jest przesłanka funkcjonalna co do wystąpienia z pytaniem prawnym w niniejszej sprawie i konieczne jest ostateczne rozstrzygnięcia tej sprawy przed TK, gdyż linia orzecznicza sądów administracyjnych nie jest jednolita w przypadku kwalifikacji dokumentów wewnętrznych, a termin „informacja publiczna” użyty w UDIP jest nieodkreślony. Co więcej, zwrócił uwagę na inne państwa członkowskie UE, gdzie nie istnieje obowiązek publikacji takich materiałów, ale istnieje taka możliwość. Podał również trzy zagrożenia interesu publicznego, jakie mogłyby wystąpić w przypadku upowszechnienia dokumentów wewnętrznych, a ponadto zaznaczył, że decyzja Prezydenta RP w sprawie ustawy przedłożonej do podpisu jest publikowana w BIP. Dodał też, iż art. 61 Konstytucji RP co prawda statuuje prawo do informacji publicznej, ale nie ma ono charakteru absolutnego.

II. Wyrok TK

TK wydał wyrok 13 listopada 2013r. w którym orzekł, że „art. 1 ust. 1 i art. 6 ust. 1 pkt 1 lit. a i b oraz pkt 3 lit. c ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicz-

nej (...) rozumiane w ten sposób, że kwalifikują dane, które stanowią element procesu wykonywania kompetencji Prezydenta Rzeczypospolitej określonej w art. 144 ust. 3 pkt 6 Konstytucji, jako informacje publiczne podlegające udostępnieniu w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej nie są niezgodne z art. 144 ust. 3 pkt 6 w związku z art. 122 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”, natomiast „na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym” postanowiono „umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie”. W uzasadnieniu, opierając się na art. 193 Konstytucji RP, art. 3 ustawy o TK oraz postanowienie TK z dnia 27 kwietnia 2004 r.¹², wskazano, „że powyższy przepis ustawy zasadniczej formułuje trzy przesłanki, które łącznie warunkują dopuszczalność zadania TK pytania prawnego:”

1. przesłanka podmiotowa (jedynie sąd ma prawo do przedłożenia pytania prawnego),
2. przesłanka przedmiotowa (pytanie prawne może dotyczyć jedynie zgodności aktu normatywnego z Konstytucją RP, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą),
3. przesłanka funkcjonalna (od odpowiedzi na pytanie prawne nie może zależeć rozstrzygnięcie konkretnej sprawy toczącej się przed sądem).

TK wyraził zastrzeżenia co do istnienia jedynie ostatniej przesłanki w przedstawionym przez NSA pytaniu prawnym. Wyraził wątpliwość, czy sąd pytający nie potraktował pytania prawnego jako środka służącego do usuwania wątpliwości co do wykładni przepisów. W jego ocenie jako sąd konstytucyjny nie jest on właściwym organem do ustalania powszechnie obowiązującej wykładni ustaw, której powinny dokonywać sądy w zgodzie z Konstytucją RP, na podstawie art. 8 ustawy zasadniczej, a TK powinien być traktowany jako środek subsydiarny, wykorzystywany w ostateczności, gdy zaistnieje problem przy prawidłowym skonstruowaniu podstawy rozstrzygnięcia sądowego. Jednakże przedstawił jednocześnie argument, że w niniejszym pytaniu prawnym wystąpił problem „z dokonaniem wykładni samej Konstytucji” we wskazanym zakresie, co należy do kognicji TK, a zatem tym samym rozwiązał swoje wątpliwości i potwierdził występowanie przesłanki funkcjonalnej w pytaniu prawnym.

Co więcej, TK zaznaczył, że zaprezentowana przez NSA wykładnia kwestionowanych przepisów UDIP jest prawidłowa. Zauważył też, że w doktrynie prawnej i orzecznictwie pojęcie informacji publicznej jest szeroko rozumiane. Wyłączone z tego zakresu są jedynie dokumenty wewnętrzne jako informacje o charakterze roboczym, bez dokumentów urzędowych, jako pomocniczych elementów przy podejmowaniu decyzji urzędowych. Przez to „nie na-

¹² Sygn. P 16/03, OTK ZU nr 4/A/2004, poz. 36).

leży wykluczać, że nie wszystkie informacje objęte wnioskiem skierowanym na tle niniejszej sprawy do Prezydenta RP mają charakter publiczny i ulegają udostępnieniu”.

III. Analiza wyroku TK

Dogłębna analiza wyżej przedstawionego wyroku TK pozwala sformułować krytyczne stanowisko w tej sprawie, ponieważ nie można przychylić się do niektórych stwierdzeń składu orzekającego. Nie powinno się ukierunkowywać swojego stanowiska w stronę konkretnej sytuacji politycznej, gospodarczej czy społecznej, ale obiektywnie spojrzeć na sprawę z perspektywy prawnika. Nie boję się konstatować, iż TK tym orzeczeniem nie wznosił zbyt wiele do systemu prawnego, nie stwierdził on, moim zdaniem, nic, co mogłoby chociażby pomóc w rozstrzygnięciu sprawy, a nawet utrudnił on jej rozpoznanie.

W pierwszym rzędzie należy zaznaczyć, iż TK „odpowiedział” – jeżeli można to nazwać w ten sposób – tylko na część pytania prawnego zadane przez NSA, natomiast co do pozostałej części umorzył postępowanie, za powód podając m.in. nieadekwatność „wzorca kontroli kwestionowanych przepisów wynikającego z art. 144 ust. 3 pkt 6 w związku z art. 122 Konstytucji”, powodującą zbędność orzekania co do pozostałych wzorców. Za takim działaniem, zdaniem TK, przemawiają okoliczności sprawy, w których Prezydent RP podpisał ustawę. Zaznaczył bowiem, że nie doszło do skorzystania przez Prezydenta RP z kompetencji określonej w art. 144 ust. 3 pkt 9 oraz z art. 122 ust. 2-5 Konstytucji RP.

Nie można nie zgodzić się z faktem, iż rzeczywiście Prezydent RP w ostateczności nie skorzystał z prerogatywy wyrażonej w art. 144 ust. 3 pkt 9 Konstytucji RP, gdyż nie złożył wniosku do TK o zbadanie jej zgodności z ustawą zasadniczą. Jednakże problem pojawia się przy art. 122 ust. 2-5 Konstytucji RP, gdzie TK również nie zauważył, aby głowa państwa skorzystała z kompetencji tam przedstawionych. Prawdą jest, że z uprawnień wynikających z art. 122 ust. 3-5 Konstytucji Prezydent RP nie skorzystał, gdyż, jak już wyżej wspomniano, nie odesłał ustawy do TK, ani też jej nie zawetował w trybie przewidzianym w ust. 5 tegoż artykułu. Mimo to nadal pozostaje art. 122 ust. 2 Konstytucji RP, którego treść warto tutaj przypomnieć. Stanowi on, że:

„Prezydent Rzeczypospolitej podpisuje ustawę w ciągu 21 dni od dnia przedstawienia i zarządzenia jej ogłoszenia w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej”

Analizując proces legislacyjny omawianej ustawy, nie sposób nie zauważyć, że ustawa została podpisana przez

Prezydenta RP 7 kwietnia 2011 r., o czym możemy przeczytać w archiwum na stronie internetowej głowy państwa¹³ oraz, że 8 kwietnia 2011 r. została opublikowana w Dzienniku Ustaw¹⁴. Tym samym Prezydent RP wykonał działania przedstawione w art. 122 ust. 1 Konstytucji RP. A zatem nie ma podstaw konstatacja, że głowa państwa nie skorzystała z kompetencji określonej w art. 122 ust. 2 Konstytucji RP, co stwierdził TK, argumentując umorzenie części postępowania na końcu uzasadnienia wyroku. Podany wyżej przykład ma pokazać, jak łatwo można podważyć zdanie składu orzekającego w niniejszej sprawie. Przedmiotem tej glosy nie jest oczywiście proces legislacyjny, lecz prawo dostępu do informacji publicznej w kontekście korzystania z prerogatyw Prezydenta RP. Jednakże istnieje możliwość, iż w pozostałym zakresie TK również nie do końca słusznie uzasadnił swoje zdanie lub nawet bezzasadnie orzekł w całej sprawie.

W pierwszej części sentencji wyroku znajduje się sformułowanie - „nie jest niezgodne”, które – co oczywiste – nie równa się stwierdzeniu „jest zgodne”. To podwójne przeczenie *de facto* nie przedstawia ani zgodności, ani jej braku z Konstytucją RP, ponieważ, jak podaje sędzia TK Mirosław Granat w swoim zdaniu odrębnym, tą formułą TK posługuje się od 2000 r. w przypadku braku „wspólnej płaszczyzny porównawczej pomiędzy przedmiotem a wzorcem kontroli”¹⁵, a wg nowszego orzecznictwa również m.in., gdy niewystarczająco uargumentowano stawiany zarzut, w sytuacjach stwierdzenia zbędności lub niemożności orzekania w danej sprawie – jest to jednakże niewielka część orzeczeń. W niniejszej sprawie TK powołał się również w uzasadnieniu wyroku na rozumienie tej formuły we wspomnianej linii głównej, ale odstępstwa od niej występują i ważne jest, aby o tym pamiętać.

Podtrzymując ten temat, jestem przekonana, że nie do końca oczywiste jest to, że pomiędzy art. 1 ust.1 i art. 6 ust. 1 pkt 1 lit. a i b oraz pkt 3 lit. c UDIP a art. 144 ust. 3 pkt 6 w związku z art. 122 ust. 1 Konstytucji RP brak jest płaszczyzny porównawczej. Jakby na to nie patrzeć, przedstawienie przez Marszałka Sejmu Prezydentowi RP uchwalonej ustawy do podpisu (na mocy art. 122 ust. 1 Konstytucji RP) i jej podpisanie lub odmowa zrealizowania tego działania (na mocy art. 144 ust. 3 pkt 6 Konstytucji RP) są czynnościami wykonywanymi przez organy władzy publicznej dotyczącymi sprawy publicznej, którą niewątpliwie ustawa jest, a art. 1 ust. 1 UDIP stanowi, iż każda „informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną w rozumieniu ustawy i podlega udostępnieniu”, toteż bezpodstawne jest tłumaczenie, że niemożliwe jest porównanie tych przepisów na wspólnej płaszczyźnie.

Również art. 6 ust. 1 pkt 1 lit. a i b oraz pkt 3 lit. c UDIP

¹³ www.prezydent.pl/archiwum-bronislawa-komorowskiego/legislacja/ustawy/podpisane/art,10,kwiecien-2011-r-.html [dostęp: 31.08.2019].

¹⁴ www.dziennikustaw.gov.pl/DU/2011/s/75/398 [dostęp: 31.08.2019].

¹⁵ Por. J. Królikowski, A.V. Prokop, *Wyrok o braku niezgodności jako trzeci rodzaj rozstrzygnięcia w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym*, „Studia Prawnicze” nr 4/2009, s. 46.

ukazujące, że zamierzenia działań władzy ustawodawczej i wykonawczej, projektowanie aktów normatywnych oraz sposoby stanowienia aktów publicznoprawnych, jaką z pewnością jest ustawa, podlegają udostępnieniu jako informacja publiczna, można objąć wspólnymi ramami z art. 144 ust. 3 pkt 6 Konstytucji RP, gdyż podpisanie lub odmowa podpisania ustawy musi być wcześniej poprzedzona pewnym procesem myślowym, który najczęściej opiera się na opiniach, ekspertyzach prawnych i innych dokumentach specjalistów wykazujących szczególną wiedzę w danej dziedzinie, a więc jest to niewątpliwie podejmowanie wyżej wymienionych czynności w ramach UDIP, ponieważ każda czynność jest poprzedzona zamiarem, a Prezydent RP jest, bez wątpienia, organem władzy wykonawczej. Co więcej, przez podpisanie lub odmówienie podpisania ustawy głowa państwa w pewien sposób projektuje akt normatywny, bowiem bez jego podpisu ten akt nie może nabrać mocy obowiązującej, a więc *de facto* nie może zaistnieć w systemie prawnym. Ostatnią kwestią są sposoby stanowienia aktów publicznoprawnych przez organy władzy publicznej. Nie można zaprzeczyć, iż przedstawione w art. 144 ust. 3 pkt 6 Konstytucji RP czynności mieszczą się w zakresie pojęcia „sposób stanowienia ustawy”, która ze stuprocentową pewnością jest aktem publicznoprawnym, a Prezydent RP jest organem władzy publicznej, wybranym w powszechnych, równych i bezpośrednich wyborach, w głosowaniu tajnym.

Co do samego prawa do informacji publicznej, to w myśl UDIP są to uprawnienia do: uzyskania informacji publicznej (w tym informacji przetworzonej) w zakresie szczególnie istotnym dla interesu publicznego, wglądu do dokumentów urzędowych oraz dostępu do posiedzeń kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, do których publikacji zobowiązane są m.in. władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne. Należy je, rzecz jasna, interpretować w myśl art. 61 Konstytucji RP, zgodnie z którym obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne, dostępu do dokumentów, a ograniczenie tego prawa może nastąpić wyłącznie ze względu na określone w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa. Tym samym z pewnością można podtrzymać opinię TK, wyrażoną w uzasadnieniu, iż „nie wszystkie informacje objęte wnioskiem o dostęp do informacji publicznej skierowanym na tle niniejszej sprawy do Prezydenta RP mają charakter publiczny i podlegają udostępnieniu”, gdyż oczywiste jest, iż wszystkie prywatne notatki pra-

owników Kancelarii Prezydenta RP dotyczące postępowania wewnętrznego poprzedzającego podjęcie decyzji, nie są na tyle istotne, aby były obciążone obowiązkiem publikacji. Jednakże, moim zdaniem, dokumenty urzędowe bezpośrednio powiązane z ustawą czy ekspertyzy lub opinie prawne o szczególnym znaczeniu dla podjęcia autonomicznej decyzji przez głowę państwa powinny „ujrzeć światło dzienne”, aby społeczeństwo mogło zapoznać się z tłem podjęcia takiej, a nie innej decyzji. Naturalnie ekspertyza czy inna opinia prawna nie jest dokumentem urzędowym w rozumieniu ustawy¹⁶, co nie oznacza, iż nie powinna być opublikowana. Zgodnie bowiem z art. 3 ust. 1 pkt 1 UDIP prawo do informacji publicznej obejmuje uprawnienia do uzyskania informacji publicznej w zakresie szczególnie istotnym dla interesu publicznego¹⁷, rozumianego w myśl art. 1 Konstytucji RP jako dobra wspólne, na mocy którego w związku z art. 1 ust. 1 UDIP, stawiący o tym, że informacja publiczna to każda informacja o sprawach publicznych. Zatem ekspertyzy i inne opinie prawne też są informacjami publicznymi, ponieważ dotyczą ustawy, która bez wątpienia będąc aktem prawnym, informuje nas o sprawach dotyczących społeczeństwa. A zatem są one informacją o informacji, czyli informacją publiczną, polegającą obowiązkowi publikacji. Nie ulega oczywiście żadnej wątpliwości, iż Prezydent RP, działając na mocy swoich prerogatyw, postępuje samodzielnie, „w sposób nieskrępowany stanowiskiem innych organów państwowych”¹⁸ i nie chodzi tu o swoistego rodzaju „tłumaczenie się przez Prezydenta RP ze sposobu dojścia do decyzji o wydaniu konkretnego aktu”¹⁹ przed opinią publiczną, ale o prawo zainteresowanego społeczeństwa do otrzymania informacji o tym, jakie zdanie miały na dany temat osoby o wiedzy większej niż przeciętny obywatel. Udostępnienie takich dokumentów jest zwłaszcza istotne, jeśli chodzi o tak ważną dla zwykłego „Kowalskiego” sprawę, jak funkcjonowanie systemu ubezpieczeń społecznych. Zmiany w tym zakresie wcale nie budzą w społeczeństwie powszechnej aprobaty, a raczej niechęć i strach o spokojne jutro, z powodu braku zaufania obywateli do władzy państwowej, uargumentowanym latami trudnych doświadczeń w tym zakresie.

IV. Podsumowanie

Zauważalny jest fakt, iż TK nie odpowiedział na postawione przed nim pytanie prawne – a przynajmniej nie w takim stopniu, w jakim wszyscy by się tego spodziewali – mimo istniejących ku temu przesłanek, lecz stwierdził nieadekwatność przepisów oraz umorzył postępowanie, co nie wnosi niczego szczególnego zarówno do nauki, jak

¹⁶ „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.” – art. 6 ust. 2 UDIP.

¹⁷ „(...) w tym informacji przetworzonej”, a więc nie tylko jej dotyczące – art. 3 ust. 1 pkt 1 UDIP.

¹⁸ Por. D. Dudek, *Autorytet Prezydenta a Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 2013, s. 66.

¹⁹ *Ibidem*, s. 273.

i praktyki prawa konstytucyjnego (poza zaznaczonymi powyżej elementami, z którymi aż trudno się nie zgodzić, ze względu na ich oczywiste fundamenty w obowiązującym prawie). W związku z powyższym, nie zgadzam się z tezą wywiedzioną przez TK.

Przedstawiony w glosie dość skomplikowany sposób rozumowania pokazuje, iż gdyby popatrzeć na niniejszą sprawę z punktu widzenia prawnego, to istnieje możliwość wyprowadzenia z Konstytucji oraz UDIP takich wniosków, że prawo do informacji publicznej i prerogatywy prezydenckie posiadają wspólną płaszczyznę porównawczą. Prawo dostępu do informacji publicznej na mocy UDIP nie stoi w sprzeczności z autonomicznością działań Prezydenta RP, zgodnie z prerogatywami wyrażonymi w art. 144 ust. 3 pkt 6 Konstytucji RP, ponieważ głowa państwa i tak podejmuje samodzielną decyzję, w oparciu o rozmaite materiały, a dopiero po podjęciu określonej decyzji, ewentualnie (na wniosek zainteresowanego) miałoby miejsce upublicznienie dokumentów urzędowych, ekspertyz czy innych opinii prawnych. Trzeba pamiętać, iż Prezydent RP pełni tę funkcję z woli Narodu, decyduje o jego sprawach autonomicznie, ale też nie w oderwaniu od społeczeństwa, które dało konkretnej osobie kredyt zaufania i powierzyło piastowanie najważniejszego urzędu w państwie na 5 lat. Strach przed opinią publiczną w takim przypadku jest bezzasadny, gdyż osoba pełniąca takowy urząd musi być przygotowana na różne aspekty – pozytywne i negatywne – jego sprawowania – również krytykę ze strony opinii publicznej.

10

NAGRANIA Z POSIEDZEŃ RADY GMINY JAKO INFORMACJA PUBLICZNA.

Glosa krytyczna do wyroku NSA z 15 czerwca 2016 r. (I OSK 3162/14)¹

Krzysztof Mularski

I miejsce w kategorii studentek i studentów

¹ Wyrok NSA z 15 czerwca 2016 r. (I OSK 3162/14) [dostęp: 31.08.2019].

I. Wstęp. Informacja publiczna a obowiązek jej udostępnienia.

Wedle komentowanego orzeczenia nagrania sporządzane na posiedzeniach rady gminy i jej komisji nie stanowią informacji publicznej, którą należy udostępnić, o ile odpowiedni akt normatywny nie przewiduje ich sporządzenia. Ponadto, idąc po myśli NSA, materiały audiowizualne lub teleinformatyczne są źródłem informacji publicznej z tych posiedzeń jedynie w wypadku, gdy 1) protokół nie został sporządzony i 2) o ile materiały te w pełni rejestrują obrady. Poza tym wypadkiem materiały te mają charakter pomocniczy i wewnętrzny, a zatem nie stanowią informacji publicznej.

Wskazane orzeczenie wpisuje się w podobne poglądy wyrażone w wyrokach NSA z 1 października 2009 r. (I OSK 1216/10)² i z 16 kwietnia 2010 r. (I OSK 14/10)³, jednakże odstępuje zarazem od przełamującego tę linię – słusznego moim zdaniem – poglądu wyrażonego w wyroku NSA z 30 września 2015 r. (I OSK 2313/14)⁴.

W komentowanym wyroku NSA przede wszystkim zawęził zakres udostępnianej informacji publicznej, pomniejszając tym samym zakres konstytucyjnego prawa do informacji publicznej, co zasługuje na krytykę. Wydaje się, że - zdaniem Sądu - jeśli ktoś (np. obywatel uczestniczący w obradach, radny, pracownik) zapisuje dźwięk na posiedzeniu, czyni to zawsze na użytek własny, niezależnie od celu czy swojej intencji. Takie stanowisko nie przesądza, czy nagranie to stanowi samo w sobie źródło informacji publicznej. Jak można jednak z zapatrywań Sądu wywnioskować, nie ma obowiązku udostępnienia takiego nagrania.

Byłoby to całkiem zrozumiałe w odniesieniu do osób, których działalność nie jest bezpośrednio związana z działalnością organu, w którego pracach uczestniczą. Chodzi tu o „osoby prywatne”, spoza administracji publicznej, np. mieszkańców uczestniczących i zabierających głos na posiedzeniu rady gminy. Do takich osób (czy szerzej - pod-

miotów) nie znajduje zastosowania art. 4 ust. 1 UDIP⁵, który do udostępniania informacji publicznej obliguje władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne. Wszystkie osoby nie będące władzami publicznymi czy innymi podmiotami wykonującymi zadania publiczne nie są zobligowane do udostępniania informacji publicznej, nawet jeśli nią dysponują⁶.

Bezspornie każdemu obywatelowi przysługuje prawo wstępu na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu. Prawo to zostało przyznane obywatelom w art. 61 Konstytucji RP⁷, zaś sposób jego realizowania regulują art. 19 UDIP oraz – w odniesieniu do gminy – art. 11b USG⁸. Nie jest przedmiotem rozważań kwestia, czy zarejestrowany dźwięk stanowi informację publiczną, ponieważ to wydaje się w świetle norm bezdyskusyjne⁹, lecz kwestia tego czy podlega ona udostępnieniu, jeśli została sporządzona w określonej sytuacji.

Sytuację tę różnicuje: (1) podmiot sporządzający nagranie, (2) sposób („tryb”) rejestrowania dźwięku. Zdaniem sądu, organ winien udostępnić nagranie, jeśli ma obowiązek jego sporządzenia. Lecz jeśli nie ma obowiązku jego sporządzenia (brak jest odpowiedniej normy), wówczas również nie ma obowiązku jego udostępnienia. Ponadto, zgodnie z art. 4 ust. 3 UDIP, obowiązane są podmioty będące w posiadaniu informacji. Z formalnego punktu widzenia organ nie dysponuje takim nagraniem. Organy działają bowiem w granicach przewidzianych przez prawo (zasada praworządności)¹⁰. To przesądza o sposobie czy trybie rejestrowania dźwięku. Przynajmniej z takiego argumentu można wysnuć wniosek, który stawia sąd. W głosowanym orzeczeniu sąd uzasadnia jednak, że nagrania „takie są (...) dokonywane zwyczajowo z inicjatywy pracownika, który protokołuje sesje i posiedzenia komisji, w celu ułatwienia sobie pracy związanej z protokołowaniem, i do tego na nieprofesjonalnym sprzęcie. Nie wiadomo również, w jakim zakresie obrady Rady lub jej komisji są nagrywane”.

2 Wyrok NSA z 1 października 2009 r. (I OSK 1216/10) [dostęp: 31.08.2019].

3 Wyrok NSA z 16 kwietnia 2010 r. (I OSK 14/10) [dostęp: 31.08.2019].

4 Wyrok NSA z 30 września 2015 r. (I OSK 2313/14) [dostęp: 31.08.2019].

5 Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 133 ze zm.), dalej jako: „UDIP”.

6 Ponadto na mocy art. 4 ust. 2 UDIP obowiązane do udostępnienia informacji publicznej są organizacje związkowe i pracodawców, reprezentatywne w rozumieniu ustawy o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego, oraz partie polityczne.

7 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako: „Konstytucja RP”.

8 Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.), dalej jako: „USG”.

9 W myśl art. 1 ust. 1 UDIP każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną w rozumieniu ustawy. Ponadto przyjmuje się, że „pod pojęciem szeroko rozumianego prawa do informacji należy rozumieć także prawo obywatela do rejestracji obrazu z obrad kolegialnych organów władzy pochodzących z powszechnych wyborów”. Nadto przyjmuje się w orzecznictwie, że „Pojęcie „wstępu na sesje rady gminy i posiedzenia jej komisji” użyte w art. 11b ust. 2 USG podobnie jak i pojęcie „dostępu do posiedzeń kolegialnych organów władzy publicznej”, użyte w art. 3 ust. 1 pkt 3 UDIP należy interpretować szeroko, a więc nie tylko jako możliwość „bycia obecnym” podczas obrad rady gminy, czy też posiedzeń jej komisji, ale także w kontekście art. 61 ust. 2 Konstytucji RP, jako prawo obywatela do rejestracji dźwięku lub obrazu z obrad rady gminy i posiedzeń jej komisji” (zob. wyrok WSA w Łodzi z 9 lipca 2008 r., II SA/Łd 89/08, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/0A2B24A689>).

10 Stanowi to naczelną zasadę konstytucyjną, wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP.

II. Działalność organu władzy publicznej a zwyczaje pracowników organu

Właśnie wspomniany argument budzi wątpliwości. Inicjatywa pracownika jest w omawianym przypadku poparta zwyczajem, zgodnie z którym pracownik zatrudniony do obsługi rady gminy, uzupełnia treść protokołu albo koryguje ją, posłkując się odsłuchiwanym nagraniem. Takie rozwiązanie ma tę niewątpliwą zaletę, że pozwala do minimum zredukować braki spowodowane zawodną ludzką pamięcią lub niedostatkami „refleksu” pracownika.

Dokonując jednak powyższych czynności (tzn. nagrywając przebieg posiedzenia organu, sporządzając protokół), pracownik nie działa na własną rzecz. Zgodnie z art. 22 § 1 Kodeksu pracy¹¹, pracownik zobowiązany jest do wykonywania pracy na rzecz pracodawcy i pod jego kierownictwem. Za to pracownik otrzymuje wynagrodzenie. Czynności z zakresu prawa pracy wobec osoby protokolującej posiedzenie wykonuje wójt (burmistrz, prezydent miasta)¹², a zatem organ władzy publicznej w rozumieniu art. 4 ust. 1 pkt 1 UDIP.

O ile mieszkańców zabierający głos na posiedzeniu rady gminy nie działa na rzecz organu, o tyle co do pracownika sporządzającego protokół – nie ma takiej wątpliwości. M. Gersdorf jest zdania, że zawarte w art. 22 § 1 KP pojęcie działania na rzecz i pod kierownictwem pracodawcy („podporządkowanie umowne”) „nie uniemożliwi wprowadzanie do pracy pracowników jakichkolwiek elementów twórczych”. Zwraca jednak uwagę, że „przepis żyje własnym życiem i w dużej mierze od orzecznictwa i praktyki będzie zależeć zakres pojęcia «kierownictwo»”¹³. Komentowane orzeczenie dotyczy właśnie zakresu tej „twórczości” (w sensie dosłownym – wytworu pracy pracownika), a ściślej – jej wykorzystywania przez pracownika.

Jednym z tropów, jakim można podążać, analizując w sposób krytyczny komentowaną tezę wyrażoną w omawianym wyroku NSA, jest wzajemna relacja informacji publicznej do prawa autorskiego. Nagrane dźwięk na posiedzeniu rady gminy może stanowić przedmiot prawa autorskiego (utwór) w rozumieniu art. 1 ust. 1 i 2 ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych¹⁴, jednakże taka kwalifikacja budzi wątpliwości w świetle art. 4 pkt 2 UPA, zgodnie z którym materiały urzędowe nie stanowią przedmiotu prawa autorskiego. Jak wskazuje D. Flisak, jest to najtrudniejsza do zrekonstruowania kategoria pojęciowa¹⁵. Orzecznictwo wskazuje m. in. że „walor urzędowości może zostać nabyty, gdy materiał pochodzi od urzędu, bądź dotyczy sprawy urzędowej, bądź dlatego że powstał w rezultacie procedury urzędowej”¹⁶.

W świetle takiego zapatrywania utwór stanowiący wytwór pracy pracownika samorządowego – zatrudnionego w urzędzie gminy – stanowiłby materiał urzędowy, a zatem nie stanowiłby przedmiotu prawa autorskiego. Nie miałby więc zastosowania art. 12 ust. 1 UPA, zgodnie z którym do przeniesienia autorskich praw majątkowych (a zatem również prawa do rozporządzania utworem) utworu pracowniczego (wytworzonego przez pracownika) konieczne jest jego przyjęcie przez pracodawcę. *Nota bene*, przyjęcie takie, według zdania doktryny, może nastąpić choćby w sposób dorozumiany, jednak, jak wskazuje D. Flisak, „dla wyrażenia choćby dorozumianego przyjęcia utworu niezbędne jest jego przekazanie pracodawcy”¹⁷.

Ponadto zgodnie z art. 13 UPA, przyjęcie następuje z upływem 6 miesięcy od przekazania utworu, jeśli pracodawca m.in. nie zgłosił zastrzeżeń. Wnioski z powyższego wyводу utrudniają jedynie przychylenie się do wydanego przez sąd w komentowanym wyroku rozstrzygnięcia, bowiem wyłączenie nagrania dźwiękowego sporządzanego przez pracownika samorządowego z kategorii przedmiotu praw autorskich i zakwalifikowanie go do „materiałów urzędowych”, stawia je na świeczniku dostępu do informacji publicznej. Trudno przyjąć, że materiał urzędowy nie będący przedmiotem praw autorskich, nie podlega udostępnieniu w trybie UDIP, jeśli nie jest wyraźnie wyłączony z zakresu informacji publicznej w rozumieniu UDIP. UPA wzmacnia bowiem kwalifikację takiego nagrania – z racji, że pochodzi z urzędu gminy – jako wytworzonego w związku z wykonywaniem zadań publicznych i przez władzę publiczną.

Pewnym dodatkowym usprawiedliwieniem nieudostępnienia przez organ nagrań sporządzonych przez pracownika mógłby być status tego nagrania, określony jako „prywatny”, będący np. utworem nie będącym materiałem urzędowym bądź nagrywanym przez pracownika, ale nie w związku z jego pracą (nie na rzecz pracodawcy). W pierwszym przypadku, pracownik powinien przekazać nagranie pracodawcy, aby mógł nim dysponować. Do czasu przekazania utworu pracowniczego, wójt nie posiadałby nagrania, a tym samym – informacji publicznej, której nagranie takie byłoby źródłem. W drugim przypadku – pracownik musiałby uczestniczyć w posiedzeniu nie jako pracownik, związany z pracodawcą stosunkiem pracy, ale jako uczestnik posiedzenia z zewnątrz. Wydaje się to niemożliwe, bowiem stosunek pracy wiąże się z dys-

11 Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. - Kodeks pracy (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 1040 ze zm.), dalej jako: KP”.

12 Zob. art. 7 pkt 3 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 1260 ze zm.), dalej jako: „UPS”.

13 M. Gersdorf, [w:] *Kodeks pracy. Komentarz*, red. M. Gersdorf, [komentarz do art. 22], Lex/el 2014.

14 Ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 123 ze zm.), dalej jako: „UPA”.

15 D. Flisak, [w:] *Prawo autorskie i prawa pokrewne. Komentarz*, red. D. Flisak, Lex el. 2015.

16 Zob. wyrok NSA z 21 listopada 1996 r., I SA/Kr 829/96 [dostęp: 31.08.2019].

17 D. Flisak, *Ibidem*.

pozycyjnoscia pracownika w miejscu i czasie określonym przez pracodawcę (do czego pracownik się zobowiązał za wynagrodzeniem). Uczestnicząc w przedstawionej sytuacji w posiedzeniu rady gminy, działa on wyłącznie jako pracownik, a zatem wszystko, co wytworzy podczas tejże pracy, jest materiałem urzędowym.

Nagranie z posiedzenia niewątpliwie zostało wytworzone w celu jego pracy, m.in. ułatwienia protokołowania, co zostało wskazane w głosowanym judykacie. Między innymi z tego powodu argumentacja sądu zwraca się przeciwko takiemu rozstrzygnięciu. Inicjatywa pracownika, choćby wynikająca ze zwyczaju, nie powinna osłabiać prawa pracodawcy i obowiązku pracownika z nim powiązanego. Tenże wyrażałby się w obowiązku pracownika do przekazania nagrania. Nie pogłębiając rozważań nad kwestiami technicznymi, pracodawca winien był zapewnić profesjonalny sprzęt nagrywający, jeśli inicjatywę pracownika aprobuje. Niepodjęcie takiego działania powinno prowadzić do wydania polecenia pracownikowi, zakazującego nagrywania w sytuacji, gdy statut gminy czy uchwała rady gminy nie nakazuje sporządzenia zapisu dźwiękowego bądź nakazania przekazania sporządzonego w celu ułatwienia protokołowania nagrania. Posługując się użytym w komentowanym wyroku wydanym przez NSA spostrzeżeniem, nie wiadomo bowiem, w jakim zakresie obrady rady byłyby nagrywane. Bez wątplenia pochodzą jednak od urzędu i związane są z jego działalnością. Ta działalność powinna mieć miejsce na podstawie i w granicach prawa.

Odnosząc się do tej kwestii, nie można pominąć szerszego kontekstu podmiotowego, jaki towarzyszy informacji publicznej. Rację należy przyznać jednemu z wojewódzkich sądów administracyjnych, który „opierając się na treści art. 61 Konstytucji RP, uznał, że informacją publiczną są informacje wytworzone przez władze publiczne oraz osoby pełniące funkcje publiczne, a także inne podmioty, które wykonują funkcje publiczne lub gospodarują mieniem publicznym, jak również informacje odnoszące się do wspomnianych władz, osób i innych podmiotów, niezależnie od tego, przez kogo zostały wytworzone”¹⁸. Można stwierdzić, że informacja wytworzona przez pracownika samorządowego, choćby miała charakter „wewnętrzny i pomocniczy”, to – związana z działalnością organu władzy publicznej – podlega udostępnieniu, również dlatego, że pochodzi od osoby pełniącej funkcję publiczną w rozumieniu UDIP. Wskazówkę, dzięki której możliwe jest rozszerzenie kręgu „osób pełniących funkcję publiczną” ponad definicje legalne, dał NSA, stwierdzając, że (wprawdzie na gruncie art. 5 ust. 1 UDIP, lecz odnieść

to można do omawianej sytuacji) jest to również osoba, która ma wpływ na kształtowanie spraw publicznych w rozumieniu art. 1 ust. 1 UDIP¹⁹. Sporządzenie protokołu, który bez wątplenia stanowi informację publiczną i jest bardzo istotnym źródłem, spełniającym określone funkcje (faktograficzna, dokumentacyjna, dowodowa, zabezpieczająca, itd.), mieści się w zakresie kształtowania spraw publicznych. Taka osoba ma wpływ na końcowy kształt protokołu (korzystając z pomocniczych materiałów jak nagranie dźwiękowe posiedzenia, kształtuje jego treść). Wydaje się, że takie ujęcie wzmacnia pozycję pracownika samorządowego jako osoby pełniącej funkcję publiczną, a tym samym – w zakresie działania na rzecz pracodawcy – zobligowanej do przekazania mu sporządzonego z posiedzenia rady gminy nagrania.

III. Zasadność pełnej realizacji prawa do informacji publicznej. Zakończenie

Uzasadnieniem takiego działania byłoby zabezpieczenie się przed roszczeniem obywatela wynikającym z uprawnień gwarantowanych w art. 3 UDIP. Jak wspomniano bowiem, w orzecznictwie NSA istnieje zapatrywanie, zgodnie z którym brak jest podstaw prawnych do udostępnienia nagrania, jeśli zostało bez wątplenia wykonane i istnieje w dacie wniesienia żądania oraz było w posiadaniu organu, od którego wnioskodawca żądał nagrania, sporządzonego bez względu na cel. Jak wskazuje NSA w wyroku niepodzielającym linii orzeczniczej, do której wpisuje orzeczenie głosowane, art. 19 UDIP nakłada „na organy kolegialne pochodzące z powszechnych wyborów obowiązek sporządzenia i udostępnienia protokołów lub stenogramów swoich obrad, chyba że sporządzą i udostępnią materiały audiowizualne lub teleinformatyczne rejestrujące w pełni te obrady. Przepis ten określa zasadę, że podstawowym źródłem informacji są protokoły bądź stenogramy, a z obowiązku ich sporządzenia i udostępnienia organ jest zwolniony w przypadku, gdy sporządza i udostępnia materiały audiowizualne lub teleinformatyczne rejestrujące w pełni obrady. W sytuacji odwrotnej – gdy przebieg posiedzenia został utrwalony w formie audiowizualnej – z przepisu tego nie można wywodzić normy zakazującej udostępnienia tego rodzaju materiałów w razie sporządzenia następnie protokołu”²⁰. Przychylam się w pełni do takiej wykładni art. 19 UDIP., jak i argumentacji, w myśl której konstytucyjne prawo do informacji jest zasadą, a wyjątki od niego mogą być interpretowane wyłącznie ściśle²¹. Z tych względów, jeśli organ obowiązany do udzielenia informacji publicznej znajduje się w posiadaniu informacji, niezależnie od for-

¹⁸ Wyrok WSA w Bydgoszczy z 15 września 2005 r. (II SA/Bd 997/04) [dostęp: 31.08.2019].

¹⁹ Zob. wyrok NSA z 8 lipca 2015 r. (I OSK 1530/14) [dostęp: 31.08.2019].

²⁰ Wyrok NSA z 30 września 2015 r. (I OSK 2313/14) [dostęp: 31.08.2019].

²¹ Por. wyrok NSA z 7 marca 2003 r. (II SA 3572/02) [dostęp: 31.08.2019].

my, w jakiej została ona utrwalona, winien ją udostępnić na warunkach określonych w tej ustawie²².

Powyższa argumentacja zmierza nie tylko do wykazania, że stanowisko wyrażone przez NSA w komentowanym wyroku rozszerza kompetencje organu władzy publicznej ponad normę kompetencyjną, ale że osłabia pewność prawa wśród obywateli²³. Chodzi o pełną jawność obrad rady gminy i komisji, nieograniczoną ustawowo. Dotyczy ona w równym stopniu radnych, co mieszkańców. Poza rozważaniami pozostają unormowania zawarte w statutach gminy (przywołany art. 11b ust. 3 USG). Udostępnienie nagrania, choćby mającego charakter wewnętrzny i pomocniczy, a pochodzące od organu, stanowiłoby pełną formę udostępnienia informacji publicznej. Posiedzenie bowiem się odbyło, a fakt nieuczestniczenia w nim nie pozbawia możliwości korzystania ze wszelkich źródeł z jego przebiegu.

Z drugiej strony jasne ograniczenie prawa do informacji publicznej w tym zakresie wzmocniłoby ryzyko wykorzystywania nagrania, zwłaszcza niepełnego, w pewnym sensie zatem zmanipulowanego, wbrew celowi. Jak wskazano w niniejszej glosie, ograniczenie takie nie musiałoby zaistnieć, gdyby wyphywało z polecenia wydanego protokolantowi. Może odbyć się również w formie usunięcia nagrania (bowiem nieposiadanie nagrania wyłącza możliwość jego udostępnienia). Komentowany jednak wyrok nie wskazuje na konieczność wprowadzenia bardziej precyzyjnych przepisów, regulujących w pełni tę kwestię, a wręcz przeciwnie – rozszerza władczość organu władzy publicznej, dopuszczając sytuację, w której organ może odmówić ujawnienia nagrania z posiedzenia rady gminy, w posiadaniu którego jest, o ile nie zachodzą określone przesłanki.

²² Wyrok NSA z 30 września 2015 r. (I OSK 2313/14) [dostęp: 31.08.2019].

²³ Nadmienić można, że niestety teza wyrażona w komentowanym orzeczeniu jest powielana w orzecznictwie wojewódzkich sądów administracyjnych. Tytułem przykładu, WSA w Gliwicach stwierdził m.in., że „nagrania z posiedzeń Komisji Rady Miasta są wyłącznie materiałami roboczymi, wykorzystywanymi pomocniczo do sporządzania protokołów, podobnie jak rękopisy i notatki” (wyrok WSA w Gliwicach z 9 sierpnia 2016 r., IV SAB/GI 100/16, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/05C8576F0C>).

AKT NOTARIALNY JAKO INFORMACJA PUBLICZNA.

Glosa krytyczna do wyroku NSA z 12 czerwca 2015 r. (I OSK 1373/14)¹

Krystian Nowakowski

wyróżnienie w kategorii studentek i studentów

¹ Wyrok NSA z 12 czerwca 2015 r. (I OSK 1373/14) [dostęp: 31.08.2019].

Przedmiot wyroku

NSA w będącym przedmiotem niniejszej glosy wyroku z 12 czerwca 2015 r. (I OSK 1373/14) musiał rozstrzygnąć kwestię kolizji prawa dostępu do informacji publicznej z obowiązkiem zachowania tajemnicy notarialnej. Zaprezentowane we wskazanym orzeczeniu rozwiązanie tego zagadnienia, wyłączające akty notarialne spod zakresu pojęcia informacji publicznej, nie zasługuje jednak, w mojej ocenie, na aprobatę.

I. Stan faktyczny

18 września 2013 r. wystąpiono do Burmistrza Dzielnicy PragaPołudnie m.st. Warszawy z wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej w postaci kopii wszystkich aktów notarialnych, obejmujących w swej treści zbycie prawa własności nieruchomości lokalowych położonych w dzielnicy PragaPołudnie przez Miasto Stołeczne Warszawę reprezentowane przez zarządców dzielnicy, na rzecz najemców tych lokali w okresie od 1 stycznia 2010 r. do chwili udostępnienia informacji.

Burmistrz Dzielnicy PragaPołudnie m.st. Warszawy poinformował wnioskodawcę pisemnie, że żądane dokumenty nie stanowią informacji publicznej, a kwestia udostępniania aktów notarialnych została uregulowana w sposób szczególny w art. 110 § 1 i 2 Prawa o notariacie¹, zaś w przypadku uznania, iż żądana informacja stanowi jednak informację publiczną, to na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej² zmuszony będzie odmówić udzielenia informacji ze względu na ochronę prywatności osób fizycznych.

Wnioskodawca złożył do WSA w Warszawie skargę na bezczynność Burmistrza Dzielnicy, wnosząc ponadto o zobowiązanie organu do rozpoznania przedmiotowego wniosku oraz zasądzenie na jego rzecz kosztów postępowania.

II. Rozstrzygnięcie WSA w Warszawie i NSA

WSA w Warszawie w wyroku z 10 lutego 2014 r. (II SAB/

Wa 616/13)³ zobowiązał Prezydenta m.st. Warszawy do rozpoznania wniosku, wskazując, iż informacja o majątku publicznym, w tym o majątku Skarbu Państwa oraz majątku jednostek samorządu terytorialnego podlega udostępnieniu zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 5 UDIP. W uzasadnieniu powyższego wyroku sąd nie rozważał kwestii ewentualnej kolizji prawa do informacji publicznej z obowiązkiem zachowania tajemnicy notarialnej, czy też z prawem do prywatności osoby fizycznej, prawdopodobnie uznając, iż kwestia ta nie jest istotna dla rozstrzygnięcia sprawy.

NSA uchylił wyrok WSA w Warszawie i oddalił skargę. Uznał jednocześnie, że akty notarialne nie stanowią informacji publicznej, zaś w przedmiotowym stanie faktycznym ujawnieniu mogłyby podlegać zasadniczo jedynie informacje o ilości sprzedanych lokali, oraz uzyskanej za nie cenie. Na poparcie tej tezy NSA przedstawił dwa argumenty.

W pierwszej kolejności NSA zauważył, że w doktrynie i judykaturze odróżnia się pojęcie informacji publicznej od pojęcia nośnika tej informacji i stwierdził, że akt notarialny może w swej treści, jako nośnik, zawierać informację publiczną, jednak sam w sobie nią nie jest.

Następnie NSA powołał się na wykładnię systemową, która zdaniem sądu prowadzi do wniosku, że ustawodawca dążył do szczególnego ograniczenia dostępu do aktów notarialnych. Jako podstawę takiej wykładni NSA wskazał:

1. art. 110 § 1, zgodnie z którym wypisy aktu notarialnego wydaje się zasadniczo tylko stronom lub osobom, dla których zastrzeżono w akcie prawo otrzymania wypisu, a także ich następcom prawnym⁴;
2. przepisy ustawy o księgach wieczystych i hipotece⁵ przyznające każdemu prawo wglądu do księgi wieczystej w obecności pracownika sądu⁶ (zgodnie z tzw. zasadą jawności księgi wieczystej), a ograniczające prawo wglądu do akt księgi wieczystej, w których znajdują się dokumenty stanowiące podstawy wpisów w tej księdze (w tym między innymi akty nota-

¹ Ustawa z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 540 ze zm.), dalej jako: „PN”.

² Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 133 ze zm.), dalej jako: „UDIP”.

³ Wyrok WSA w Warszawie z 10 lutego 2014 r. (II SAB/Wa 616/13) [dostęp: 31.08.2019].

⁴ Przepis art. 110 § 2 PN stanowi o tym, że za zgodą stron lub na podstawie prawomocnego postanowienia właściwego sądu wypisy aktu notarialnego mogą być wydawane także innym podmiotom.

⁵ Ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 1916 ze zm.), dalej jako: UKW”.

⁶ Tak stanowił art. 361 ust. 3 UKW w brzmieniu obowiązującym do dnia 30 czerwca 2016 r. Obecnie obowiązujące przepisy nie przewidują już możliwości fizycznego przeglądania księgi wieczystej, a jedynie wgląd do niej za pośrednictwem systemu teleinformatycznego (www.ekw.ms.gov.pl), który jednak w dalszym ciągu jest nieograniczony podmiotowo (tj. każdy może dokonać wglądu do treści księgi wieczystej, o ile wejdzie w posiadanie jej numeru).

rialne) do osób mających interes prawny oraz notariuszy (art. 361 ust. 4 UKW);

3. art. 24 ust. 5 Prawa geodezyjnego i kartograficznego⁷, zgodnie z którym dostęp do informacji zawartych w operacie ewidencyjnym, którego częścią są między innymi akty notarialne, ograniczony jest do osób wskazanych w treści tego przepisu.

III. Analiza stanowiska NSA

Ustosunkowując się do przedstawionej argumentacji NSA, należy w pierwszej kolejności ustalić, czy akt notarialny stanowi informację publiczną, a jeśli tak, to czy prawo dostępu do informacji publicznej w postaci aktu notarialnego podlega jakimś ograniczeniom.

Odpowiedź na pierwsze pytanie wydaje się w obecnym stanie prawnym prosta. Otóż z art. 6 w zw. z art. 1 ust. 1 UDIP wynika wprost, że udostępnieniu podlega informacja publiczna, a więc informacja o spawach publicznych, dotycząca między innymi: majątku publicznego, jak i danych publicznych, a w tym treści i postaci dokumentów urzędowych, którymi są – zgodnie z art. 6 ust. 2 UDIP – treści oświadczeń woli lub wiedzy, utrwalone i podpisane w dowolnej formie przez funkcjonariusza publicznego w rozumieniu przepisów kodeksu karnego, w ramach jego kompetencji, skierowane do innego podmiotu lub złożone do akt sprawy. Akt notarialny, który obejmuje w swej treści np. umowę sprzedaży majątku publicznego w postaci nieruchomości lokalowej będącej własnością gminy, podpisany przez przedstawiciela gminy, a więc funkcjonariusza publicznego w rozumieniu art. 115 § 13 Kodeksu karnego⁸, stanowi jako dokument urzędowy podlegającą ujawnieniu informację publiczną w zakresie zarówno jego treści, jak i postaci. Stąd też, w mojej opinii, nie jest słuszne zapatrywanie NSA, że tylko treść aktu notarialnego podlega ujawnieniu jako informacja publiczna.

Jeśli chodzi zaś o drugie z postawionych wyżej pytań, tj. czy prawo dostępu do informacji publicznej w postaci aktu notarialnego podlega jakimś ograniczeniom, pod uwagę poddać należy dwie podstawy takiego ograniczenia, tj.: ochronę prywatności osoby fizycznej oraz specyfikę formy aktu notarialnego.

W przedmiotowym orzeczeniu NSA skupił się na rozważeniu drugiej podstawy ograniczenia prawa do informacji

publicznej. Dla pełniejszej oceny przedmiotowego stanu faktycznego należy jednak wziąć pod uwagę wszystkie możliwości. Problematyka kolizji prawa do ochrony danych osobowych z prawem do informacji publicznej jest dość kontrowersyjna. Dla przykładu SN w wyroku z 8 listopada 2012 r. (I CSK 190/12)⁹ uznał, iż ujawnienie imion i nazwisk osób zawierających umowy cywilnoprawne z jednostką samorządu terytorialnego nie narusza prawa do prywatności tych osób, zaś NSA w wyroku z 25 kwietnia 2014 r. (I OSK 2499/13)¹⁰ uznał, że prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu w zakresie udostępnienia danych osobowych, chyba że chodzi informację o osobach pełniących funkcje publiczne, mających związek z pełnieniem tych funkcji, w tym o warunkach powierzenia i wykonywania funkcji, oraz przypadek, gdy osoba fizyczna lub przedsiębiorca rezygnują z przysługującego im prawa.

Uważam, że powyższy problem należy rozważać jednostkowo, a w przedmiotowym stanie faktycznym ograniczenie prawa do informacji publicznej poprzez utajnienie danych osobowych mija się z celem, gdyż jedyne dane, które można byłoby skutecznie ukryć, to informacje dotyczące dokumentu tożsamości, tj. numer i seria tego dokumentu, data jego wydania, termin ważności i dane organu wydającego. Pozostałe dane osobowe i tak dostępne są (bezpośrednio lub pośrednio) w treści aktu notarialnego. Imiona, nazwisko, imiona rodziców, a nawet numer PESEL dostępne będą w treści księgi wieczystej, której numer, o ile nie jest ujawniony w treści aktu notarialnego (np. ze względu na to, iż odrębna własność lokalu powstaje dopiero na skutek czynności objętej treścią tego aktu), da się ustalić na podstawie numeru księgi wieczystej nieruchomości wspólnej¹¹. Adres zamieszkania z kolei będzie pokrywał się z adresem nieruchomości lokalowej, gdyż sprzedaż następowała na rzecz najemców tych lokali. Z tych też powodów uważam, że NSA słusznie nie zajmował się tym zagadnieniem, poprzestając na rozważeniu drugiej z wymienionych wyżej kwestii.

Jeśli zaś chodzi o charakterystykę aktu notarialnego, nie może stanowić uzasadnienia do ograniczenia prawa do informacji publicznej powołany przez NSA art. 110 PN co najmniej z dwóch powodów. Mimo że przepis ten rzeczywiście ogranicza dostęp do wypisów akt notarialnych, to jego adresatem jest wyłącznie notariusz, a nie strona czynności (jaką jest w przedstawionym stanie faktycznym gmina). Co więcej, nie może znaleźć uzasadnienia jakakol-

⁷ Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 725 ze zm.), dalej jako: „PGK”.

⁸ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 1600 ze zm.), dalej jako: „KK”. Zob. uchwała Sądu Najwyższego z 10 października 1991 r. (I KZP 21/91, LEX nr 20474). Zauważyć należy, że w przypadku czynności dokonywanych w formie aktu notarialnego oświadczenie woli podpisuje oprócz przedstawiciela gminy także inny funkcjonariusz publiczny – tj. Notariusz. Nie ma to jednak, w mojej ocenie znaczenia, gdyż samo podpisanie oświadczenia woli skierowanego do innej osoby (np. umowy zawieranej przez osoby fizyczne) przez notariusza nie może czynić z każdego aktu notarialnego dokumentu urzędowego w rozumieniu art. 6 ust. 2 UDIP.

⁹ Wyrok SN z 8 listopada 2012 r. (I CSK 190/12) [dostęp: 31.08.2019].

¹⁰ Wyrok NSA z 25 kwietnia 2014 r. (I OSK 2499/13) [dostęp: 31.08.2019].

¹¹ Nieruchomość wspólna to grunt oraz części budynku i urządzenia, które nie służą wyłącznie do użytku właścicieli lokali, i to z niej wyodrębniany jest zazwyczaj nowo ustanawiany lokal mieszkalny.

wiek wykładnia rozszerzająca tego przepisu (obejmująca kręgiem adresatów także stronę czynności), gdyż art. 110 § 2 PN wprost zezwala notariuszowi na wydanie wypisu aktu notarialnego innemu podmiotowi, o ile zgodę na to wyrazi strona tej czynności lub sąd. Można więc wysnuć na tej podstawie wniosek, iż strona czynności jest dysponentem informacji objętych tajemnicą notarialną. Ponadto art. 110 PN dotyczy tylko wypisu aktu notarialnego, a nie kopii aktu notarialnego. Wypis aktu notarialnego ma moc prawną oryginału i stanowi jego dokładne powtórzenie (patrz art. 109 i 110 § 3 zdanie drugie PN), sama zaś kserokopia aktu notarialnego nie może być utożsamiana z wypisem chociażby z tego względu, że nie może stanowić podstawy wpisu w księdze wieczystej.

Ponadto, mimo iż argument ten nie był podnoszony przez NSA, zauważyć należy także, że nietrafne byłoby powołanie się w tym przypadku na tajemnicę notarialną (na podstawie art. 5 ust. 1 UDIP), zgodnie z którą notariusz jest obowiązany zachować w tajemnicy okoliczności sprawy, o których powziął wiadomość ze względu na wykonywane czynności notarialne (art. 18 § 1 PN). Wskazany obowiązek zachowania tajemnicy jest bowiem także skierowany wyłącznie do notariusza, i tylko on może (a nawet musi) odmówić udzielenia informacji publicznej, o ile dotyczą one czynności notarialnych dokonanych w jego kancelarii.

Nieprzekonywująca poza tym jest argumentacja NSA, iż *ratio legis* art. 361 ust. 4 UKW było ograniczenie dostępu do treści aktów notarialnych. Jak słusznie zauważa K. HryćkówMycka, ograniczenie to wprowadzono ze względu na funkcję, jaką pełni księga wieczysta dla zapewnienia bezpieczeństwa obrotu i związaną z tą funkcją potrzebę ochrony akt księgi wieczystej m.in. przed kradzieżą czy zniszczeniem¹². Ustawodawcy z pewnością nie chodziło o to, by treść aktu notarialnego nie mogła trafić za pośrednictwem strony czynności do wiadomości osoby trzeciej. Postulat taki byłby nierealny i nieuzasadniony. Nie ma bowiem powodu, by czynność zawarta w formie aktu notarialnego podlegała innym zasadom udostępniania niż czynność w jakiegokolwiek innej formie.

Akt notarialny jest po prostu szczególną formą czynności prawnej, która może wynikać wprost z przepisu ustawy¹³ lub z woli stron tej czynności. Rolę tej formy dla obrotu prawnego dobrze obrazuje SN, wskazując, że „główną korzyść formy aktu notarialnego dla obrotu prawnego polega na tym, że daje zewnętrzny dokładny wyraz oświadczeń woli stron, stanowiąc maksimum gwarancji,

iż wyrażona przez nie treść czynności odpowiada ich woli, w szczególności wyklucza ona wątpliwość co do definitywnego charakteru oświadczeń woli, usuwając w ten sposób niepewność, czy oświadczenia stron były jedynie pertraktacjami, a przede wszystkim stanowi ona raz na zawsze dowód w przyszłości niezależny od zawodnej pamięci ludzkiej, że stwierdzona przy zachowaniu szczególności formy czynność prawna rzeczywiście dokonana została”¹⁴. Przedstawione w przedmiotowym orzeczeniu skrajne stanowisko NSA mogłoby umożliwić jednostkom samorządu terytorialnego ukrywanie szczegółów transakcji przed społeczeństwem poprzez wybór formy aktu notarialnego dla danej czynności cywilnoprawnej.

Analogiczna argumentacja obala, moim zdaniem, powołane przez NSA regulacje Prawa geodezyjnego i kartograficznego.

Mimo że w praktyce, jak i w doktrynie, dopuszcza się zasadniczo udostępnienie informacji publicznej poprzez sporządzenie kopii dokumentu urzędowego¹⁵, to patrząc na treść art. 3 ust. 1 pkt 2 UDIP, zgodnie z którym prawo do informacji publicznej obejmuje uprawnienie jedynie do wglądu do dokumentów urzędowych, praktyka taka nie wydaje się prawidłowa. Wgląd do dokumentu nie jest równoznaczny bowiem z otrzymaniem kopii z tego dokumentu.

IV. Podsumowanie

Na gruncie wskazanych ustaw nie widać zatem kolizji regulacji dotyczących dostępu do informacji publicznej i dostępu do akt notarialnych. Żadna bowiem z wymienionych ustaw nie zakazuje stronom czynności udostępniania osobom trzecim informacji o dokonanej czynności, czy też nawet przekazania im wypisu aktu notarialnego. Przyjmuje się nawet, iż przy odczytywaniu aktu notarialnego może być, na życzenie stron, obecna osoba trzecia (np. członek rodziny)¹⁶.

Reasumując, moim zdaniem, wykładnia przedstawiona przez NSA nie znajduje uzasadnienia w aktualnym stanie prawnym, a sam akt notarialny, czy raczej jego wypis, o ile obejmuje czynność, w drodze której rozporządzono majątkiem publicznym, jest dokumentem urzędowym w rozumieniu UDIP i w związku z tym każdy ma prawo do wglądu do niego na zasadach określonych w tej ustawie.

¹² K. HryćkówMycka, (w:) I. Heropolitańska, A. Drewicz-Tułodziecka, K. Hryćków-Mycka, P. Kuglarz, *Ustawa o księgach wieczystych i hipotece oraz przepisy związane. Komentarz.*, [komentarz do art. 361], Warszawa 2014, LEGALIS.

¹³ Może być to zastrzeżenie pod rygorem nieważności (*ad solemnitatem*) – jak np. przewiduje art. 158 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 1145 ze zm., dalej jako: „KC”), bądź zastrzeżenie dla wywołania określonych skutków prawnych (*ad eventum*) – jak np. przewiduje art. 390 § 2 KC.

¹⁴ Uchwała całej Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z 3 kwietnia 1937 r. (C. Prez. 5/36), „Przegląd Notarialny” nr 13-14/1937, s. 25 i n.

¹⁵ Tak np. I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz.* wyd. III, LEX.

¹⁶ Tak np. A. Oleszko, *Akty notarialne. Komentarz.* Warszawa 2015, str. 310.

FORMA ODPOWIEDZI NA WNIOSEK NIEDOTYCZĄCY INFORMACJI PUBLICZNEJ.

Glosa krytyczna do wyroku WSA w Łodzi z 7 września 2016 r. (II SA/Łd 455/16)¹

Dawid Przybylski

II miejsce w kategorii studentek i studentów

¹ Wyrok WSA w Łodzi z 7 września 2016 r. (II SA/Łd 455/16) [dostęp: 31.08.2019].

Teza orzeczenia²:

„Do postępowania w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej nie stosuje się, co do zasady, przepisów KPA. Wniosek o udostępnienie informacji publicznej, złożony w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej, nie wszczyna bowiem postępowania administracyjnego. W konsekwencji, w takiej sprawie art. 61a KPA nie znajduje zastosowania. Stosownie do treści art. 16 ust. 1 i 2 UDIP, przepisy KPA stosuje się jedynie do decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej oraz umorzenia postępowania o udostępnienie informacji publicznej. Oznacza to, że przepisy KPA nie mają zastosowania w zakresie pozostałych czynności podejmowanych przez organ na podstawie UDIP. Tym samym brak jest podstaw zarówno do wydawania w tym postępowaniu jakichkolwiek aktów administracyjnych w formie postanowień, ale także wzywania strony do sprecyzowania wniosku z powołaniem się na przepisy KPA i ewentualnego pozostawienia go bez rozpoznania na podstawie art. 64 § 2 KPA”.

I. Stan faktyczny sprawy - stanowisko WSA w Łodzi

WSA w Łodzi uznał, że skarga zasługuje na uwzględnienie, jednak z powodu innych zarzutów, niż tych podniesionych dla jej uzasadnienia. Sąd wskazał, że rozstrzygając daną sprawę zgodnie z treścią art. 134 § 1 PPSA³, organ procesowy nie jest związany zarzutami i wnioskami skargi. W związku z powyższym Sąd stwierdził, że zaskarżone postanowienie wraz z poprzedzającym je postanowieniem organu I instancji naruszają przepisy prawa i należy uznać ich nieważność. Skład orzekający nie miał wątpliwości, że żądana informacją była informacją publiczną, postanowił za to ocenić prawidłowość wydanego w sprawie rozstrzygnięcia odmawiającego wszczęcia postępowania w sprawie. Podstawą tego postanowienia był art. 61a § 1 KPA⁴, który stanowi, że: „gdy żądanie, o którym mowa w art. 61 wszczęcie postępowania, zostało wniesione przez osobę niebędącą stroną lub z innych uzasadnionych przyczyn postępowanie nie może być wszczęte, organ administracji publicznej wydaje postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania.” Sąd zauważył, że ustawodawca wprowadził w tej regulacji dwie różne i niezależne przesłanki wydania postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania. Pierwsza z nich to wniesienie podania przez osobę, która nie ma przymiotu strony. Natomiast drugą przesłanką są niesprecyzowane w ustawie „inne uzasadnione przyczyny”. Sąd jako przykład innych uzasadnionych przyczyn wskazał sytuacje, w których postępowanie administracyjne już się toczy (*lis pendens*)

bądź w sprawie wydano już rozstrzygnięcie (*res iudicata*) lub w przepisach prawa brak jest podstawy prawnej do rozpatrzenia żądania w trybie administracyjnoprawnym.

Sąd uznał jednak, że do procedury udostępnienia informacji publicznej nie stosuje się co do zasady przepisów KPA, poza przypadkami wymienionymi w art. 16 ust. 1 i 2 UDIP⁵, tj. wydania decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej oraz umorzenia postępowania o udostępnienie informacji publicznej. W związku z powyższym organy nie miały podstaw do wydawania w toku postępowania jakichkolwiek aktów administracyjnych (w tym postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania) oraz wzywania stron do sprecyzowania wniosku. W ocenie sądu prawidłową formą poinformowania wnioskodawcy, że żądana informacja nie może zostać udostępniona, ponieważ wydano już w tej sprawie ostateczną decyzją administracyjną, jest „pismo”.

II. Analiza wyroku WSA w Łodzi

1. Odpowiednie zastosowanie przepisów KPA

Nie sposób zgodzić się z argumentacją przedstawioną przez WSA w Łodzi. W uzasadnieniu Sąd wskazał, że przepisy KPA stosuje się jedynie do decyzji wydawanych na podstawie art. 16 UDIP, a przepisy KPA nie mają zastosowania w zakresie pozostałych czynności podejmowanych przez organ na podstawie UDIP.

Wprowadzenie ustawy o dostępie informacji publicznej miało umożliwić obywatelom realizację ich konstytucyjnego prawa, jakim jest prawo dostępu do informacji publicznej w procedurze uproszczonej, odformalizowanej, zanonimizowanej i szybszej, aniżeli zwykłe postępowanie. To odformalizowanie dotyczy przede wszystkim wnioskodawcy, chociaż organ również może, a nawet powinien dokonywać niektórych czynności w sposób uproszczony (udostępnienie informacji publicznej ustnie). Nie można natomiast dokonywać wykładni przepisów UDIP w sposób, w który przyznaje organom kompetencje do „zbywania” wnioskodawcy zwykłym pismem, które brzmi: „w opinii organu żądana informacja nie jest informacją publiczną”, bądź „w niniejszej sprawie została już wydana decyzja ostateczna, zachodzi powaga rzeczy osądzonej, więc nie można udzielić informacji publicznej”. Już w wyroku w sprawie II SAB/Wa 386/12⁶ sąd słusznie zauważył, że „ustawodawca, formułując w art. 61 Konstytucji zasadę «prawa do informacji», wyznaczył reguły wykładni tego uprawnienia. Jeżeli stanowi ono prawo konstytu-

² Teza sporządzona przez autora glosy na podstawie uzasadnienia wyroku.

³ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 1302 ze zm.).

⁴ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 2096 ze zm.), dalej jako: „KPA”.

⁵ Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 133 ze zm.), dalej jako: „UDIP”.

⁶ Wyrok WSA w Warszawie z 13 grudnia 2012 r. (II SAB/Wa 386/12), <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/0590AAB1B4>.

cyjne, to ustawy określające tryb dostępu do informacji powinny być interpretowane w taki sposób, aby gwarantować obywatelom i innym osobom i jednostkom szerokie uprawnienia w tym zakresie, a wszelkie wyjątki winny być rozumiane wąsko. Oznacza to stosowanie w odniesieniu do tych ustaw takich zasad wykładni, które sprzyjają poszerzeniu, a nie zawężaniu obowiązku informacyjnego”. Należy mieć na uwadze także fakt, że celem prawa do informacji publicznej jest kształtowanie u obywateli zaufania do państwa (art. 2 Konstytucji RP⁷ oraz art. 8 KPA). O ile fakt, że same akty administracyjne – decyzje w postępowaniu o udostępnienie informacji publicznej - wydaje się tylko w dwóch przypadkach, tj. odmowy udostępnienia informacji publicznej oraz umorzenia postępowania o udostępnienie informacji publicznej, nie podlega zasadniczo dyskusji, o tyle ograniczenie zastosowania przepisów KPA tylko do tych czynności wydaje się sprzeczne z wykładnią językową, funkcjonalną oraz systemową UDIP. Jeżeli do decyzji wydanych na podstawie art. 16 UDIP stosuje się przepisy KPA, to w sytuacji, w której nie można wydać decyzji, gdyż, w ocenie organu, wnioski nie dotyczą informacji publicznej, tym bardziej stosuje się przepisy KPA o odmowie wszczęcia postępowania (wyrok WSA we Wrocławiu z 21 czerwca 2016 r., III SA/Wr 144/16⁸). Zgodnie z art. 1 KPA kodeks normuje postępowanie przed organami administracji publicznej w należących do właściwości tych organów sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych. Jeżeli nie można wydać decyzji, to organ zgodnie z art. 61a KPA wydaje postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania. Zatem, jeżeli art. 16 ust. 2 UDIP stanowi, że do decyzji wydanych na podstawie art. 16 ust. 1 UDIP stosuje się przepisy KPA, to zastosowanie znaleźć muszą również przepisy o odmowie wszczęcia postępowania, gdy decyzja nie może zostać wydana. Inna interpretacja w zakresie formy rozstrzygnięcia organu powoduje również, że wnioskodawca nie jest prawidłowo pouczany o swoich uprawnieniach. Brak jakichkolwiek zastrzeżeń co do formy odpowiedzi na żądanie udzielenia informacji może prowadzić do ograniczenia konstytucyjnego prawa do sądu. Wszak statystyczny obywatel nie posiada odpowiedniej wiedzy co do procedury skargi w postępowaniu administracyjnym, a same przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej mogą być w różny sposób interpretowane.

Poza tym dopuszczenie możliwości udzielania odpowiedzi na wniosek o udostępnienie informacji publicznej zwykłym pismem pozostawia zbyt dużą swobodę uznania, co jest informacją publiczną, a co nią nie jest. Taka wykładnia stanowi de facto ograniczenie konstytucyjnego

prawa do informacji publicznej. Artykuł 31 ust. 3 Konstytucji RP głosi, że wszelkie ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie prawnym. Dostęp do informacji publicznej jest filarem demokratycznego państwa prawnego, bez dostępu do informacji publicznej nie ma mowy o jawności działalności administracji państwowej. Jeżeli organ twierdzi, że dana informacja nie jest informacją publiczną, to powstaje spór pomiędzy wnioskodawcą a organem władzy publicznej. Spór ten nie może być rozstrzygany zwykłym pismem, jak wskazuje NSA w postanowieniu w sprawie I OSK 2592/12⁹, a już na pewno nie w demokratycznym państwie prawnym. Podobnie, gdy żądana informacja nie może zostać udzielona w związku z tym, że sprawa jej udostępnienia została już rozstrzygnięta ostateczną decyzją administracyjną, prawidłową formą odpowiedzi nie może być niezdefiniowane w jakichkolwiek przepisach „pismo”. Jeżeli UDIP nie reguluje formy udzielenia odpowiedzi przez organ na żądanie udzielenia informacji we wskazanych przypadkach, to w związku z tym, że mamy do czynienia z prawem konstytucyjnym, zatem silnie chronionym i podstawowym, odpowiedzi należy poszukiwać, dokonując wykładni systemowej. Sama klasyfikacja prawa informacyjnego (odpowiednie stosowanie w zakresie skarg przepisów PPSA oraz odpowiednie stosowanie przepisów KPA z modyfikacjami wynikającymi z UDIP w zakresie wydawania decyzji) uzasadnia zaliczenie prawa dostępu do informacji publicznej do szerokiej gałęzi prawa administracyjnego.

Zatem poszukiwania zakresu zastosowania przepisów KPA do UDIP należy zacząć od odwołania się do dwóch podstawowych pojęć prawa procesowego w ogóle: niedopuszczalności drogi sądowej oraz niedopuszczalności drogi administracyjnej. Z niedopuszczalnością drogi sądowej mamy do czynienia w postępowaniu cywilnym, gdy sprawa danego rodzaju w ogóle nie może zostać rozstrzygnięta przez sąd. Niedopuszczalność drogi sądowej jest pozytywną przesłanką procesową, która powoduje odrzucenie pozwu lub wniosku wszczynającego postępowanie. Sąd wydaje postanowienie o odrzuceniu pozwu, które podlega zażaleniu na zasadach ogólnych (art. 394 KPC¹⁰). Postanowienie o odrzuceniu pozwu jest zatem postanowieniem przedjurysdykcyjnym - wydawanym przed wszczęciem postępowania. Jeżeli zaś niedopuszczalność drogi sądowej ujawni się dopiero w toku postępowania, to zachodzi nieważność postępowania (art. 379 pkt 1 KPC). Analogicznie w postępowaniu administracyjnym występuje niedopuszczalność drogi administracyjnej. Z taką sytuacją mamy do czynienia np. w przypadku, gdy organ

7 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako: „Konstytucja RP”.

8 Wyrok WSA we Wrocławiu z 21 czerwca 2016 r. (III SA/Wr 144/16).

9 Postanowienie NSA z 14 listopada 2012 r. (I OSK 2592/12) [dostęp: 31.08.2019].

10 Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 1360 ze zm.), dalej jako: „KPC”.

stwierdził nieważność decyzji, która została wydana bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa (art. 156 § 1 pkt 2 KPA). Natomiast jeżeli organ stwierdza niedopuszczalność drogi administracyjnej podczas badania dopuszczalności wszczęcia postępowania (a więc przed wszczęciem właściwego postępowania), to powinien znaleźć zastosowanie art. 61a KPA. Zgodnie z treścią tego przepisu, jeżeli żądanie zostało wniesione przez osobę niebędącą stroną lub z innych uzasadnionych przyczyn postępowanie nie może być wszczęte, organ administracji publicznej wydaje postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania. Stanowisko WSA w Łodzi o tym, że wnioski o udostępnienie informacji publicznej złożony w trybie UDIP nie wszczyna postępowania administracyjnego, zatem art. 61a KPA nie znajduje zastosowania, jest logicznie sprzeczna, bowiem art. 61a KPA. dotyczy etapu przed wszczęciem postępowania administracyjnego (art. 61a KPA. stanowi wyraźnie o tym, że „postępowanie nie może być wszczęte”). Potwierdza to wyrok NSA w sprawie II OSK 1087/11¹¹, w którym wskazano, że „jeżeli na skutek odmowy wszczęcia postępowania, organ nie prowadzi postępowania administracyjnego i nie rozstrzyga sprawy co do jej istoty, to należy przyjąć, że w postanowieniu wydanym w trybie art. 61a § 1 KPA organ nie może formułować wniosków i ocen dotyczących *meritum* żądania. Instytucja odmowy wszczęcia postępowania kończy się aktem formalnym, po zbadaniu kontekstu sprawy. Przepis art. 61a § 1 KPA wskazując na przyczyny stanowiące podstawę odmowy wszczęcia postępowania, posługuje się klauzulą generalną innych uzasadnionych przyczyn, do których należy np. żądanie stwierdzenia nieważności decyzji, od której skargę oddalono prawomocnym wyrokiem sądu administracyjnego.”

2. Katalog innych uzasadnionych przyczyn odmawiających wszczęcia postępowania.

W związku z tym, że pojęcie „inne uzasadnione przyczyny” uzasadniające odmowę wszczęcia postępowania jest klauzulą generalną, sądy wielokrotnie w swoich orzeczeniach podejmowały próbę definiowania „uzasadnionych przyczyn”. I tak WSA we Wrocławiu w sprawie III SA/Wr 144/16¹² wskazał, że „uzasadnione przyczyny uniemożliwiające wszczęcie postępowania należy traktować takie sytuacje, które w sposób oczywisty, proceduralno-prawny stanowią przeszkodę wszczęcia postępowania. Winny to być takie okoliczności, które już na wstępnym etapie przesądzą, że postępowanie nie mogłoby zakończyć się wydaniem decyzji merytorycznej”. Za takie uzasadnione przyczyny w orzecznictwie uznaje się:

- sytuacje, w których sprawa nie podlega w ogóle załatwieniu przez organ administracji w formie decyzji,
- sprawa ma charakter cywilnoprawny,
- uprawnienie bądź obowiązek wynikają z mocy samego prawa,
- żądanie wniesiono po upływie terminu określonego w ustawie dla dochodzenia określonych praw,
- brak jest podstawy materialnoprawnej do rozpatrzenia żądania w trybie administracyjnym,
- żądanie wnioskodawcy dotyczy sprawy uprzednio rozstrzygniętej (*res iudicata*)¹³.

Pojawia się zatem pytanie, czy inną przyczyną uzasadniającą odmowę wszczęcia postępowania jest niemożność wydania decyzji przez organ w związku z tym, że sprawa wniosku o dostęp do informacji publicznej została już rozstrzygnięta ostateczną administracyjną? Na to pytanie należy udzielić odpowiedzi twierdzącej. WSA w Łodzi również wskazał, że jedną z uzasadnionych przyczyn do odmowy wszczęcia postępowania jest powaga rzeczy osądzonej (*res iudicata*). Sąd uznał jednak, że art. 61a KPA nie stosuje się do wniosku o udostępnienie informacji publicznej.

3. Forma odpowiedzi na wniosek o udostępnienie informacji publicznej, która została już rozstrzygnięta ostateczną decyzją administracyjną.

Zgodnie z utrwalonym w orzecznictwie poglądem udzielenie informacji publicznej jest czynnością materialno-techniczną, natomiast odmowa udzielenia informacji publicznej następuje poprzez czynność procesową – wydanie decyzji o odmowie udzielenia informacji. Należy zatem postawić pytanie: czy odpowiedź organu, do którego został skierowany wniosek o udostępnienie informacji publicznej, która stanowi, że w ocenie organu żądana informacja nie jest informacją publiczną bądź sprawa została już rozstrzygnięta decyzją ostateczną jest czynnością materialno-techniczną czy też czynnością procesową?

WSA w Olsztynie w wyroku w sprawie II SAB/OI 48/15¹⁴ wskazał, że „załatwienie wniosku strony zwykłym pismem nie czyni zadość wymogom określonym w KPA. Ocena zasadności żądania jednostki (...) winna być bowiem dokonana wyłącznie w formach procesowych.” Jak wspomniano powyżej art. 61a KPA dotyczy odmowy

11 Wyrok NSA z 10 października 2012 r. (II OSK 1087/11) [dostęp: 31.08.2019].

12 Wyrok WSA we Wrocławiu z 21 czerwca 2016 r. (III SA/Wr 144/16): [dostęp 31.08.2019].

13 Wyrok NSA z 17 marca 2016 r. (I OSK 112/15) [dostęp: 31.08.2019].

14 Wyrok WSA z 10 marca 2016 r. (II SAB/OI 48/15) [dostęp: 31.08.2019].

wszczęcia postępowania administracyjnego. Ponadto, WSA w Krakowie już w wyroku z 22 lutego 2012 r. w sprawie II SA/Kr 1356/11¹⁵ potwierdził, że „instytucja odmowy wszczęcia postępowania kończy się aktem formalnym, nie zaś merytorycznym”. Dodając do tego argumentację przedstawioną wcześniej, jasno wynika, że prawidłową formą odpowiedzi na wniosek o udostępnienie informacji, która została już rozstrzygnięta ostateczną decyzją administracyjną, jest postanowienie. Postanowienie to nie rozstrzyga o *meritum* skargi, tylko o dopuszczalności wszczęcia postępowania administracyjnego. W związku z powyższym warto podkreślić odmienną czynność, jakie może podjąć organ w przypadku otrzymania wniosku o udostępnienie informacji publicznej przed wszczęciem postępowania oraz po wszczęciu postępowania.

Należy także zauważyć, że w trakcie prac legislacyjnych nad ustawą o dostępie do informacji publicznej ustawodawca nie określił, w jakiej formie organ informuje wnioskodawcę o tym, że sprawa w jego ocenie nie dotyczy informacji publicznej, ani też w jakiej formie organ odmawia wszczęcia postępowania ze względu na to, że sprawa została już rozstrzygnięta ostateczną decyzją administracyjną. Jednak ustawa o dostępie do informacji publicznej weszła w życie w 2002 r., natomiast przepis art. 61a KPA został dodany do Kodeksu postępowania administracyjnego z dniem 11 kwietnia 2011 r.¹⁶ W związku z tym, że forma odmowy wszczęcia postępowania została uregulowana w KPA dopiero w 2011 r., nielogicznym byłoby wymaganie jej istnienia na dzień wejścia w życie ustawy o dostępie do informacji publicznej, a więc na dzień 1 stycznia 2002 r. w przepisach tej ustawy. Dlatego też, mając na względzie wykładnie systemową i funkcjonalną, należy przy formie odpowiedzi na wniosek o udostępnienie informacji publicznej stosować odpowiednio przepisy art. 61a KPA oraz art. 64 § 2 KPA.

III. Podsumowanie

Forma procesowa postanowienia, jaką wybrał Prezes Sądu Okręgowego, w mojej ocenie była słuszna i dokonana zgodnie z wykładnią systemową oraz funkcjonalną przepisów UDIP oraz Konstytucji RP. Działanie organów administracji nie może prowadzić do zbywania wnioskodawcy zwykłym pismem. Zwykłe pismo nie jest ani formą działania organów administracji, ani nie wynika z przepisów UDIP.

Inna wykładnia może prowadzić do sytuacji ukazanej w filmie Barei, a obrazującej działalność administracji w czasach Polskiej Republiki Ludowej: „nie mamy pańskiego płaścza i co pan nam zrobi?”. Parafrazując, organ udziela

odpowiedzi o następującej treści: żądana informacja nie jest informacją publiczną, żądanej informacji nie posiadamy lub wnioski o udzielenie żądanej informacji zostały już rozpatrzone ostateczną decyzją administracyjną. Taka forma nie wymaga ani uzasadnienia, ani pouczenia, po prostu organ stwierdza na piśmie: nie mam tej informacji i tyle. Dlatego tak ważne jest dokonywanie wykładni przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej zgodnie z art. 61 ust. 1 Konstytucji RP, a więc stosowanie formy odmowy wszczęcia postępowania przewidzianej w art. 61a KPA. Taka interpretacja będzie mogła prowadzić nie tylko do wzmocnienia zasady zaufania obywateli do państwa, ale także do rozszerzenia prawa do informacji publicznej poprzez umożliwienie składania zażaleń na postanowienie organu administracji o odmowie wszczęcia postępowania, a zatem kontroli zasadności takiego rozstrzygnięcia przez organ odwoławczy. Podkreśli to także fakt, że niedopuszczalność drogi administracyjnej stanowi przeszkodę wszczęcia postępowania administracyjnego, a zatem jest jedną z uzasadnionych przyczyn powodujących wydanie w trybie art. 61a KPA przez organ postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania.

¹⁵ Wyrok WSA w Krakowie z 22 lutego 2012 r. (II SA/Kr 1356/11) [dostęp: 31.08.2019].

¹⁶ Przepis został dodany na mocy ustawy z dnia 3 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2011 r. nr 6, poz. 18).

UDOSTĘPNIENIE NOTY DYPLOMATYCZNEJ JAKO INFORMACJI PUBLICZNEJ.

Głosa aprobusząca do wyroku WSA w Warszawie z 22 czerwca 2016 r. (II SAB/Wa 55/16)¹

Anna Maria Przytuła-Pieniążek

wyróżnienie w kategorii otwartej

¹ Wyrok WSA w Warszawie z 22 czerwca 2016 r. (II SAB/Wa 55/16) [dostęp: 31.08.2019].

Tezy orzeczenia²:

1. Obowiązek udostępniania informacji w zakresie kształtowania oraz wykonywania określonych zadań na rzecz państwa i jego obywateli dotyczy Prezydenta RP, Prezesa Rady Ministrów, a w zakresie polityki zagranicznej Ministra Spraw Zagranicznych.
2. Przekazanie wnioskodawcy informacji zawartej w dokumencie, gdy żąda on dokumentów urzędowych w postaci not dyplomatycznych, nie jest wypełnieniem obowiązku udostępnienia żądanej informacji publicznej – stanowi ono odmowę udostępnienia informacji publicznej i wymaga wydania decyzji na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej³.
3. Skarga na bezczynność organu jest dopuszczalna bez wezwania do usunięcia naruszenia prawa, gdyż bezczynność nie wchodzi w zakres pojęć „akty lub czynności” zawartych w art. 3 § 2 pkt 4 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁴.

I. Stan faktyczny

18 maja 2015 r. skarżący złożył wniosek do Ministra Spraw Zagranicznych (dalej jako: „MSZ”) o udostępnienie informacji publicznej, którego przedmiotem była nota dyplomatyczna w postaci pisma rządu Rzeczypospolitej Polskiej do rządu Stanów Zjednoczonych Ameryki dotyczącego gwarancji w sprawie - Saudyjczyk Abd al-Rahima al-Nashiriego przeciwko Polsce. Skarżący został poinformowany 1 czerwca 2015 roku przez rzecznika prasowego Ministerstwa Spraw Zagranicznych o tym, że Rząd RP wystąpił dwukrotnie do przedstawicieli USA o udzielenie gwarancji, iż Saudyjczyk, którego dotyczy wyrok z lipca 2014 r., nie zostanie skazany na karę śmierci przez specjalną komisję wojskową USA. W związku z tym skarżący uzyskał informacje o przedmiocie dokumentu, lecz został również poinformowany o tym, iż nota dyplomatyczna nie podlega upublicznieniu, gdyż jest ona formą komunikacji w stosunkach dyplomatycznych przekazywaną w sposób szczególny. Rzecznik prasowy MSZ, na podstawie art. 1 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej⁵, oznajmił, iż nota dyplomatyczna nie dotyczy spraw publicznych. Poinformował przy tym skarżącego o datach not dyplomatycznych skierowanych do rządu USA oraz o informacjach zawartych w tych dwóch dokumentach:

- (I) nota z dnia 6 marca 2015 r. przekazana Ambasadzie Stanów Zjednoczonych w Warszawie dotyczyła art. 46 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz § 589 wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 24 lipca 2014 roku w sprawie Al- Nashiri przeciwko Polsce (skarga nr 28761/11) – rząd RP zwrócił się w niej o udzielenie przez władze USA gwarancji dyplomatycznych, że Saudyjczyk, którego wyrok dotyczył, nie zostanie poddany karze śmierci;
- (II) nota z dnia 13 maja 2015 roku ponawiała prośbę o udzielenie gwarancji dla Saudyjczyka z noty poprzedniej, a także władze polskie zawnioskowały o gwarancje, że Saudyjczyk będzie miał prawo zarówno do sprawiedliwego jak i rzetelnego procesu karnego.

Skarżący, w związku z uzyskaną odpowiedzią, 22 czerwca 2015 r. skierował wezwanie do usunięcia braków i udzielenie informacji w postaci not dyplomatycznych, jak również odpowiedzi, czy Stany Zjednoczone na przekazane przez rząd RP noty dyplomatyczne odpowiedziały, a jeśli tak, to o ich udostępnienie. Siedem dni po przekazaniu wezwania, MSZ poinformowało, że rząd USA odpowiedział na obie noty dyplomatyczne, jednak i one nie podlegają upublicznieniu. Również 1 grudnia 2015 r. MSZ pisemnie przekazało, iż noty dyplomatyczne przekazane Ambasadzie USA w Warszawie nie zawierają informacji publicznej w rozumieniu art. 6 UDIP.

WSA w Warszawie otrzymał skargę na bezczynność MSZ, której przedmiotem było niepodanie przez Ministra przepisów, na podstawie których nastąpiła odmowa upublicznienia not dyplomatycznych, jak również błędne uznanie, że noty te nie są informacją publiczną w rozumieniu UDIP. Skarżący wyraził opinię, że dokumenty te są informacją publiczną i wniósł o zobowiązanie MSZ do ich udostępnienia. Minister wniósł, w odpowiedzi na tę skargę, o jej oddalenie, a zarzut bezczynności ocenił jako bezzasadny z uwagi na fakt, że wniosek skarżącego nie podlegał UDIP.

Ważnym zagadnieniem jest ujawnienie przez skarżącego w piśmie procesowym, że na stronie internetowej Ministerstwa Spraw Zagranicznych upubliczniane są noty dyplomatyczne, na przykład te pomiędzy rządem RP oraz

² Tezy sformułowane w oparciu o fragmenty uzasadnienia głosowanego wyroku.

³ Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 133 ze zm.), dalej jako: „UDIP”.

⁴ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 1302 ze zm.), dalej jako: „PPSA”.

⁵ Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 133 ze zm.), dalej jako: „UDIP”.

USA z 1991 r. dotyczące wiz. W związku z tym skarżący stwierdził, że zachowanie MSZ jest niekonsekwentne, gdyż wybrane przez organ noty dyplomatyczne są upubliczniane, mimo że Minister podkreśla, iż noty dyplomatyczne nie są informacją publiczną i upubliczniane być nie powinny.

II. Stan prawny

W głosowanym wyroku WSA w Warszawie znajdują się odwołania do art. 1 i art. 6 UDIP. Są to regulacje prawne dotyczące instytucji informacji publicznej, przy czym art. 1 ust. 1 UDIP podaje definicję ogólną, a art. 6 otwarty katalog informacji, które ze względu na swój charakter powinny być upubliczniane. Warto więc zauważyć, że udostępniana powinna być każda informacja o sprawach publicznych (art. 1 ust. 1 UDIP), a w szczególności polityce wewnętrznej i zagranicznej (art. 6 ust. 1 pkt 1 UDIP).

Na mocy art. 149 § 1 pkt 1 i pkt 3 oraz § 1a PPSA WSA w Warszawie stwierdził, że organ dopuścił się bezczynności w postępowaniu, które prowadził. Sąd w sentencji wyroku wskazał również, iż bezczynność ta nie wystąpiła z rażącym naruszeniem prawa. MSZ powinno wydać decyzję administracyjną dotyczącą wniosku skarżącego o upublicznienie informacji publicznej w postaci not dyplomatycznych w przewidzianym terminie, czego jednak nie uczyniło. Stanowisko dotyczące wydawania w podobnych sprawach decyzji, postanowienia lub też innego aktu zostało również podkreślone w wyroku z 6 października 2011 r. (II SAB/Wa 277/11)⁶.

Należy także zwrócić uwagę na obowiązujący art. 16 ust. 1 i 2 UDIP, na podstawie którego można przyjąć, że skargę na bezczynność można wnieść bez wcześniejszego zażalenia. W tym przypadku skarżący skierował wezwanie do usunięcia braków, jednak pozostało ono bez wydanej decyzji przez organ MSZ. Nie ma jednak wątpliwości na podstawie wskazanego przepisu, że skarżący miał prawo skargę na bezczynność złożyć niezależnie od jego wcześniejszych czynności. Odmienne stanowisko zaprezentował NSA w wyroku z 24 maja 2006 r. (I OSK 601/05)⁷, w którym stwierdził, że „nie można uznać za przekonujący argumentu, że przepisy ustawy (...) oraz Konstytucji, zapewniające obywatelom dostęp do informacji, miałyby przesądzać o wyłączeniu warunku uprzedniego wezwania do usunięcia naruszenia prawa”.

Artykuł 61 ust. 1 Konstytucji RP⁸ formułuje zasadę dostępu do informacji publicznej, a wszystkie odstępstwa od tej zasady winny być ogłaszane w sposób wyraźny.

Podkreślić należy także art. 27 Konwencji Wiedeńskiej o stosunkach dyplomatycznych z 18 kwietnia 1961 r.⁹, który gwarantuje nietykalność poczty dyplomatycznej. Jednak pojawia się pytanie, czy noty dyplomatyczne można uznać za pocztę dyplomatyczną, tym bardziej że art. 27 § 2 Konwencji stanowi o statusie korespondencji urzędowej w sposób następujący: „Korespondencja urzędowa misji jest nietykalna. Wyrażenie «korespondencja urzędowa» oznacza wszelką korespondencję odnoszącą się do misji i jej funkcji”.

Przechodząc jednak do analizy stanu prawnego w omawianej sprawie, stosownie do art. 4 ust. 1 UDIP, Minister Spraw Zagranicznych jest organem władzy publicznej i ma obowiązek udostępniania informacji publicznych, jeśli jest w ich posiadaniu. Zakładając, że nota dyplomatyczna jest informacją publiczną, informacje zawarte w notach dyplomatycznych traktują o zamierzeniach działań władzy ustawodawczej oraz wykonawczej, w tym o przedmiocie działalności i kompetencjach – to noty dyplomatyczne informacją publiczną są z całą pewnością na podstawie art. 6 ust. 1 pkt 1 lit. a oraz pkt 2 lit. c. UDIP.

WSA w Warszawie podkreślił, mając na uwadze, że noty dyplomatyczne są informacją publiczną, iż podanie tylko informacji w nich zawartych zamiast przekazania dokumentów w postaci not dyplomatycznych równoznaczne jest z odmową udostępnienia informacji publicznej, która powinna wypełniać znamiona określone w art. 16 ust. 1 UDIP. Należy rozważyć trafność stwierdzeń, zawartych w uzasadnieniu wyroku WSA w Warszawie.

III. Analiza pozytywnych i negatywnych aspektów głosowanego wyroku

Na podstawie wyżej omówionych podstaw prawnych dotyczących dostępu do informacji publicznej, WSA w Warszawie orzekł, że noty dyplomatyczne należą do kategorii informacji publicznej udostępnianej na podstawie UDIP. Uważam, że decyzja sądu jest decyzją słuszną. Jednak pewne aspekty kontrujące stanowisko dopuszczania publikacji not dyplomatycznych winny być przez sąd przeanalizowane bardziej szczegółowo, co umocniłoby stanowisko sądu podane w uzasadnieniu wyroku.

Nie ma wątpliwości, że noty dyplomatyczne, które skarżący chciał uzyskać, dotyczą spraw publicznych, w związku z tym są informacją publiczną na podstawie art. 1 ust. 1 UDIP. Nie ma także wątpliwości, że Minister Spraw Zagranicznych jest organem władzy publicznej w rozumieniu art. 4 teżej ustawy i powinien informację publiczną udo-

6 Wyrok WSA w Warszawie z 6 października 2011 r. (II SAB/Wa 277/11) [dostęp: 31.08.2019].

7 Wyrok NSA z 24 maja 2006 r. (I OSK 601/05) [dostęp: 31.08.2019].

8 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako: „Konstytucja RP”.

9 Konwencja wiedeńska o stosunkach dyplomatycznych, sporządzona w Wiedniu dnia 18 kwietnia 1961 r. (Dz.U. z 1965 r. Nr 37 poz. 232).

stępnąć, jeśli jest w jej posiadaniu. W związku z tym, że nie ma wątpliwości co do statusu noty dyplomatycznej, co potwierdzone zostało przez głosowany wyrok WSA w Warszawie, Minister winien był działać na zasadzie określonej w art. 16 UDIP i jeśli uznał, że nie może udostępnić not dyplomatycznych, to był zobowiązany do wydania odmownej decyzji.

Precyzyjnie przeanalizowana została przez sąd beczynność MSZ, w szczególności w odniesieniu do niewydania jakiegokolwiek decyzji administracyjnej dotyczącej odmowy upublicznienia informacji publicznej, tym bardziej, że argumentem MSZ nie było nieposiadanie żądanych not dyplomatycznych. Złożony w sprawie wniosek o udostępnienie informacji publicznej pozostał bez rozpatrzenia przez ponad rok do wyroku WSA w Warszawie. Jeśli jednak sąd był w stanie orzec jednoznacznie, że nota dyplomatyczna jest informacją publiczną, to Minister Spraw Zagranicznych powinien podjąć wszelkie kroki do przeanalizowania swojego stanowiska, czy chociażby skonsultowania się w tej sprawie. Zamiast tego Minister tkwił w beczynności, nie podejmując żadnych kroków, i udzielając skarżącemu jedynie informacji, jakie zawarte były w żądanych notach dyplomatycznych bez udostępnienia samych dokumentów, które, zdaniem MSZ, informacją publiczną nie są.

Uważam, że Sąd, stwierdzając, iż beczynność nie miała miejsca z rażącym naruszeniem prawa, powinien dogłębnie przeanalizować zachowanie organu władzy publicznej, gdyż, w mojej opinii, beczynność Ministra nie jest wyłącznie oparta na niewydaniu jakiegokolwiek decyzji, ale także na tym, że nie próbował on w żaden sposób ustalić, czy jego przeświadczenie jest trafne. W związku z tym podchodzę do tego stanowiska WSA w Warszawie dość krytycznie, mimo iż zgadzam się ze stanowiskiem w przedmiocie sprawy.

Sąd słusznie zauważył niekonsekwentne zachowanie MSZ w upublicznianiu not dyplomatycznych, gdyż dokumenty takie upubliczniane były wcześniej (np. noty z 1991 r. również dotyczące wymiany dokumentów rządu RP z USA), jednak MSZ w tej sprawie wielokrotnie podkreślało, iż noty dyplomatyczne powinny być traktowane jako dokumenty tajne. Sąd podjął próbę analizy zarówno ustawodawstwa, jak i praktyki innych państw i stwierdził, że występuje praktyka nieujawniania dokumentów w określonych kategoriach, co dotyczy również not dyplomatycznych. Jednak art. 61 ust. 3 Konstytucji RP wskazuje, że

dostęp do informacji publicznej można ograniczyć wyłącznie ze względu na: „ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa”. Podobne stanowisko zostało przyjęte w Rozporządzeniu 1049/2001 Parlamentu Europejskiego z 30 maja 2001 r. dotyczącym dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego i Rady oraz Komisji¹⁰. W mojej ocenie noty dyplomatyczne, o których upublicznienie skarżący wnioskował, nie wypełniały znamion ograniczenia dostępu do nich chociażby na podstawie art. 61 ust. 3 Konstytucji RP.

Również za słuszne uważam dołączenie do udziału w sprawie w charakterze uczestnika postępowania stowarzyszenia Sieć Obywatelska Watchdog Polska, które popierało stanowisko skarżącego, gdyż z całą pewnością działanie takie umocniło jego pozycję, w szczególności w odniesieniu do wygranej rozprawy przez skarżącego w zakresie stwierdzenia beczynności MSZ w sprawie gwarancji rządu USA dla Saudyjczyka Abd al-Rahima al-Nashiriego. Pozwala to podkreślać, jak ważny jest dostęp do informacji publicznej i w jakim stopniu podstawy prawne powinny być analizowane w celu dopuszczenia do upubliczniania niektórych informacji, w szczególności gdy mamy do czynienia z dokumentami o charakterze rządowym, jak noty dyplomatyczne.

IV. Podsumowanie

Bez wątpienia noty dyplomatyczne, o których mowa, są wiadomością wytworzoną i odnoszoną do władz publicznych, w związku z czym są informacją publiczną. W tym zakresie popieram stanowisko WSA w Warszawie. Jednak zabrakło mi analizy prawa w zakresie stosunków dyplomatycznych. Ważnym jest to, że art. 27 Konwencji Wiedeńskiej określa zasady dotyczące nietykalności poczty dyplomatycznej. Niestety w głosowanym wyroku WSA w Warszawie nie znalazłam analizy tego przepisu, w szczególności w zakresie reguł znaczeniowych dla terminów „korespondencja urzędowa” i „poczta dyplomatyczna”. Precyzyjne określenie tych pojęć pozwoliłoby na wykluczenie niejasności, po które mogą sięgnąć przedstawiciele MSZ. Skoro korespondencja urzędowa jest nietykalna, a poczta dyplomatyczna nie powinna być otwierana, to czy noty dyplomatyczne podlegają tym kategoriom czy też nie? Wyrok mógłby podkreślać, iż korespondencją urzędową są dokumenty związane z misją i jej funkcją, z tym, że winno być to odniesione do udziału Ambasady

¹⁰ Rozporządzenie (WE) nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pl/TXT/?uri=CELEX:32001R1049> [dostęp: 31.08.2019].

USA w Warszawie, gdyż docelowo rząd RP uzyskać miał gwarancje w sprawie Abd al-Rahima al-Nashiriego i uniknięcia przez niego kary śmierci od rządu USA a nie od Ambasady USA w Warszawie. Do rozwiązania pozostało jednak pytanie, czy udział Ambasady USA w przekazywaniu not dyplomatycznych zmienia ich status w kwestii dostępu do informacji publicznej. Według mnie nie zmienia go w żaden sposób, ale stanowisko WSA przedstawione w uzasadnieniu wyroku byłoby pomocne dla wszystkich stron postępowania.

Po analizie zarówno aspektów pozytywnych jak i negatywnych głosowanego wyroku uważam, że WSA w Warszawie z całą słuszością potwierdził, że noty dyplomatyczne są informacją publiczną, a odmowa dostępu do nich wymaga przedstawienia decyzji przez organ władzy publicznej. Minister Spraw Zagranicznych został zobowiązany do rozpatrzenia pierwotnego wniosku skarżącego z 18 maja 2015 r. Jeśli skarżący miałby otrzymać odmowę dostępu do żądanych not dyplomatycznych, to otrzyma decyzję wraz z uzasadnieniem, od której przysługiwać będzie odwołanie na podstawie art. 16 ust. 2 UDIP.

INFORMACJA O INFRASTRUKTURZE PKP S.A. JAKO INFORMACJA PUBLICZNA.

Glosa krytyczna do wyroku SN z 8 grudnia 2015 r. (II PO 2/15)¹

Michał Rządkowski

I miejsce w kategorii otwartej

¹ Wyrok SN z 8 grudnia 2015 r. (II PO 2/15), <http://sn.pl/sites/orzecznictwo/Orzeczenia3/II%20PO%202-15-1.pdf> [dostęp: 31.08.2019].

Teza wyroku²:

Obowiązek udostępnienia informacji publicznej w trybie UDIP przez PKP Cargo S.A. nie wynika z samego faktu posiadania i dysponowania majątkiem Skarbu Państwa, lecz z wykonywania zadań publicznych (zadań władzy publicznej).

I. Stan faktyczny

Wyrokiem z dnia 20 września 2013 r. Sąd Rejonowy nakazał PKP Cargo S.A. (dalej: „PKP Cargo”) udostępnienie Związkowi Niezależnych Przewoźników Kolejowych (dalej: „Powód”), informacji publicznej obejmującej listę elementów infrastruktury kolejowej dzierżawionej przez PKP Cargo od PKP S.A. Ponadto, PKP Cargo została zobowiązana do ujawnienia listy elementów infrastruktury kolejowej, otrzymanej od PKP S.A. na podstawie innej czynności prawnej niż zawarcie umowy dzierżawy, a także musiała ujawnić, czy posiada dostęp do innej infrastruktury kolejowej PKP S.A. nieobjętej umowami dzierżawy wskazanymi w pozwie.

Powyższy wyrok zapadł w następujących okolicznościach. Powód zażądał od PKP Cargo informacji, czy jest właścicielem, dzierżawcą lub dysponuje na podstawie innej umowy infrastrukturą kolejową wskazaną w pozwie. Następnie zwrócił się do PKP Cargo z wnioskiem o udostępnienie informacji o infrastrukturze kolejowej dzierżawionej przez nią od PKP S.A., a także na temat infrastruktury kolejowej objętej umowami dzierżawy z innymi podmiotami z grupy PKP m.in. PKP Cargo Service Sp. z o.o., PKP Cargosped Sp. z o.o. PKP Cargo odmówiła udostępnienia żądanych informacji, wskazując przede wszystkim, że żądane informacje wykraczają poza zakres informacji publicznej³, a także stanowią tajemnicę przedsiębiorstwa. Objęcie umów handlowych tajemnicą przedsiębiorstwa wynikało z dwóch czynności. Przede wszystkim, z porozumienia z 8 kwietnia 2008 r. pomiędzy PKP S.A. a PKP Cargo w sprawie stosowania wspólnych zasad ochrony, udostępniania i przekazywania informacji stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa w spółkach grupy PKP. Drugą podstawę stanowiła uchwała zarządu PKP Cargo z 17 września 2008 r.

Sąd Rejonowy przyjął, że PKP Cargo dysponuje majątkiem publicznym, a Skarb Państwa posiada w tej spółce pozycję dominującą w rozumieniu art. 4 pkt 3 i 4 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów⁴. Zapytanie dotyczyło przede wszystkim infrastruktury kolejowej należącej do PKP S.A., będącej jednoosobową spółką akcyjną

Skarbu Państwa i ewentualnego przekazania tej infrastruktury PKP Cargo. Sąd Rejonowy odniósł się także do kwestii tajemnicy przedsiębiorstwa, wskazując, że przy zachowaniu tajemnicy przedsiębiorstwa istotną kwestią jest nie tylko zastosowanie środków prawnych służących do ochrony tajemnicy (np. umowy o poufności), ale także zabezpieczeń o charakterze fizycznym np. zabezpieczenia techniczne. Z racji, iż umowy handlowe wraz z informacjami o infrastrukturze kolejowej zyskały klauzule poufności dopiero w momencie, gdy Powód zaczął się starać o informacje objęte pozwem, a informacje te nie były chronione od początku w szczególny sposób, nie można mówić w tym zakresie o tajemnicy przedsiębiorstwa. Od wyroku Sądu Rejonowego PKP Cargo oraz interwenient uboczny PKP S.A. wnieśli apelacje. Sąd Okręgowy podzielił jednak ustalenia faktyczne i argumentację prawną Sądu Rejonowego i obie apelacje oddalił. W tak przedstawionym stanie faktycznym SN, na skutek skargi kasacyjnej PKP Cargo, wydał wyrok, który stanowił podstawę do napisania niniejszej glosy. SN uchylił wyrok Sądu Okręgowego i przekazał temu sądowi sprawę do ponownego rozpoznania.

II. Orzeczenie SN

SN wskazał na szereg istotnych okoliczności dla sprawy. 30 października 2013 r. PKP Cargo zadebiutowała na Giełdzie Papierów Wartościowych w Warszawie (dalej jako: „GPW”), co miało wpływ na zmianę jej struktury właścicielskiej. W momencie rozpoznawania sprawy przez SN akcjonariat PKP Cargo wyglądał następująco: 33,01% - PKP S.A.; 10,58% - I.; 5,22% - A.; 5,1% - E.; 40,77% - pozostali akcjonariusze. W ocenie SN, sądy obydwu instancji zupełnie niesłusznie nie uwzględniły tej zmiany struktury właścicielskiej.

SN wskazał, że adresat żądania o udostępnienie informacji publicznej może ograniczyć się do przekazania jedynie tych informacji, które łączą się z wykonywaniem zadań publicznych wynikających z wykonywania władzy publicznej, a więc nie chodzi tu o każdą działalność publiczną. Jednocześnie obowiązek udostępnienia informacji publicznej nie wynika z samego faktu dysponowania majątkiem publicznym, ale z wykonywania zadań publicznych. Zdaniem SN to, że adresat żądania informacji może być kwalifikowany jako podmiot z art. 4 ust.1 pkt 4 UDIP nie przesądza o tym, że jest podmiotem zobowiązanym do udzielenia informacji publicznej. SN wskazał również, że Powód domagał się ujawnienia informacji o umowach pomiędzy podmiotami prawa prywatnego (spółek prawa handlowego). PKP Cargo jest podmiotem odrębnym od Skarbu Państwa. Władze tej spółki mają swoją samo-

² Teza sporządzona przez autora glosy na podstawie uzasadnienia wyroku.

³ Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 133 ze zm.), dalej jako: „UDIP”.

⁴ Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 369), dalej jako: „UOKK”.

dzielność, a z prawa handlowego nie wynika, aby wykonywała ona zadania władzy publicznej. W odniesieniu do tajemnicy przedsiębiorstwa SN wskazał, że powstaje ona z mocy prawa i nie wymaga żadnych dodatkowych działań podmiotu uprawnionego.

III. Przedmiot glosy

Na potrzeby niniejszej glosy analizie należy poddać następujące kwestie. Przede wszystkim to, czy fakt dysponowania majątkiem publicznym jest wystarczający do powstania obowiązku udzielenia informacji publicznej przez podmioty, które takim majątkiem dysponują. Następnie, czy powiązania kapitałowe pomiędzy PKP Cargo a innymi podmiotami z grupy PKP, i wpływ jaki na działalność PKP Cargo wywiera Skarb Państwa, uzasadniają w świetle UDIP żądanie od spółki informacji o jej działalności. W końcu zaś, czy umowy dzierżawy dotyczące infrastruktury kolejowej należącej do jednoosobowej spółki akcyjnej Skarbu Państwa mogą być objęte tajemnicą przedsiębiorstwa w świetle niniejszej sprawy.

IV. Analiza prawna

Prawo do informacji o działalności organów władzy publicznej jest współcześnie kwalifikowane jako jedno z praw człowieka⁵ i jest jednym z fundamentów jawności administracyjnej organów państwa⁶. Zgodnie z art. 61 ust.1 Konstytucji RP obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania publiczne i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. Prawo dostępu do informacji publicznej pełni niebagatelną rolę przy transparentności zarządzania majątkiem publicznym. Na pierwszy rzut oka zauważyć można, że zacytowany przepis wymaga, aby podmioty w nim wymienione jednocześnie wykonywały zadania publiczne i gospodarowały majątkiem czy to samorządowym czy Skarbu Państwa. *A contrario* wynikałoby, że jeśli te podmioty jedynie wykonują zadania publiczne, ale w oparciu o majątek niepubliczny, albo dysponują majątkiem publicznym, ale nie wykonują zadań publicznych, nie będą podlegały obowiązkowi udostępnienia informacji

publicznej. Doktryna wskazuje, że takie sformułowanie przepisów nie jest trafne. Wystarczy bowiem spełnienie jednego z dwóch powyższych kryteriów⁷. Dysponowanie majątkiem publicznym jest w tym zakresie przesłanką wystarczającą do przyjęcia, że podmiot dysponujący takim majątkiem, będzie podmiotem zobowiązanym do udostępnienia informacji publicznej. Inne rozumienie przepisu byłoby nieracjonalne. Łatwo to zobrazować na przykładzie przedsiębiorców prywatnych otrzymujących finansowe wsparcie ze strony państwa, np. pomoc publiczną. Podmioty takie są podmiotami prywatnymi, wykonują zadania *stricte* prywatne, natomiast informacja o otrzymanej pomocy publicznej jest informacją publiczną, niezależnie od zadań i statusu beneficjenta.

Wskazana norma konstytucyjna została skonkretyzowana przez przepisy UDIP. Przy problematyce dostępu do informacji publicznej normy wyrażone w UDIP należy odczytywać łącznie z normami wyrażonymi w Konstytucji RP⁸. Zgodnie z art. 1 ust. 1 UDIP każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną i podlega udostępnieniu na zasadach i w trybie określonym w tej ustawie. Wprowadzono zatem bardzo pojemną definicję informacji publicznej, z której wynika, że tak naprawdę każda informacja o sprawach publicznych powinna podlegać udostępnieniu. Ewentualne ograniczenia w tym zakresie muszą wynikać z ustawy⁹. Zakres podmiotowy UDIP został wskazany w art. 4 UDIP, w którym określono katalog podmiotów zobowiązanych do udzielenia informacji publicznej. Artykuł 4 ust. 1 UDIP stanowi o tym, że zobowiązane do udostępniania informacji publicznej są władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne. Następnie przepis dokonuje przykładowego wyliczenia takich podmiotów.

Z tak ukształtowanego przepisu SN wysnuł wniosek, że każdy podmiot, niezależnie od tego, czy został wymieniony w przepisie, czy też nie, będzie podmiotem zobowiązanym do udostępnienia informacji publicznej, o ile wykonuje zadania publiczne. W mojej ocenie taka wykładnia przepisu jest błędna. Przepis ten należy odczytywać w ten sposób, że każdy z przykładowo wymienionych w katalogu podmiotów pełni zadania publiczne, a z racji, iż jest to katalog otwarty, przepis ten znajdzie zastosowanie także do innych podmiotów, tam niewymienionych, o ile tylko udałoby się wykazać, że należą do władz publicznych lub wykonują zadania publiczne.

5 T. Górczyńska, *Prawo do informacji i zasada jawności administracyjnej*, Warszawa 1999, s. 84; J. Kochanowski, *Dostęp do informacji publicznej jako gwarancja realizacji praw człowieka i obywatela* [w:] Referaty z konferencji naukowej „Dostęp do informacji publicznej. Rozwój czy stagnacja?”, Warszawa 2008, s.11; J.Taczowska-Olszewska, *Publicznoprawny charakter prawa do informacji* [w:] J.Taczowska-Olszewska, *Dostęp do informacji publicznej w polskim systemie prawnym*, Warszawa 2014, LEGALIS.

6 T. R. Aleksandrowicz, *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1-86.*, Warszawa 2002, s. 7-10;

7 M. Wild, *Komentarz do art. 61 Konstytucji RP* [w:] *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1-86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, LEGALIS; B. Opaliński, *Dostęp do informacji publicznej w polskich przepisach prawnych* [w:] *Dostęp do informacji publicznej*, red. P. Szustakiewicz, Warszawa 2016, LEGALIS.

8 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako: „Konstytucja RP”. M. Jaśkowska, *Dostęp do informacji publicznej w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Toruń 2002, s. 25.

9 *Ibidem*, s. 8.

W katalogu przykładowo jako taki podmiot wymienia się organy władzy publicznej (art. 4 ust. 1 pkt 1 UDIP). Gdyby zastosować wykładnię zaproponowaną przez SN, okazałoby się, że są takie organy władzy publicznej, które nie są władzą publiczną lub nie wykonują zadań publicznych. Dlatego też podmioty wymienione w tym katalogu, choć ma on charakter otwarty, nie muszą dodatkowo wykazywać przesłanki wykonywania zadań publicznych czy bycia władzą publiczną. Z przepisu wynika bowiem, że wymienione tam podmioty już te wymogi spełniają. Co do zasady, wszystko, co wiąże się bezpośrednio z funkcjonowaniem i trybem działania podmiotów, o których mowa w art. 4 ust. 1 UDIP, stanowi informację publiczną¹⁰. Za przykład takich „innych podmiotów” może posłużyć Polski Związek Działkowców, który nie jest władzą publiczną, ale realizuje cel użyteczności publicznej (wykonuje więc zadanie publiczne) i gospodaruje majątkiem publicznym¹¹.

Przepis art. 4 ust. 1 pkt 5 wymienia m.in. osoby prawne, w których Skarb Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub samorządu gospodarczego albo zawodowego mają pozycję dominującą w rozumieniu przepisów UOKK. W tym kontekście należy zastanowić się, czy PKP Cargo mogłaby być zobowiązana do udostępnienia informacji publicznej jako osoba prawna, w której Skarb Państwa ma pozycję dominującą w rozumieniu przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumenta. Artykuł 4 pkt 10 UOKK wskazuje, że przez pozycję dominującą rozumie się pozycję przedsiębiorcy, która umożliwia mu zapobieganie skutecznej konkurencji na rynku właściwym przez stworzenie mu możliwości działania w znacznym zakresie niezależnie od konkurentów, kontrahentów i konsumentów. Domniemywa się, że przedsiębiorca ma pozycję dominującą, jeżeli jego udział w rynku właściwym przekracza 40%.

W pierwszej kolejności należy wskazać, że przepis UOKK odnosi się do pozycji dominującej na rynku, zaś przepis UDIP do pozycji dominującej w podmiocie. Z przepisów UOKK można natomiast wyciągnąć następujące wnioski. W przypadku przekroczenia progu 40% udziałów w spółce powstaje domniemanie posiadania pozycji dominującej w spółce¹². Niezależnie od tego, domniemanie będzie można obalić, wykazując np. że pomimo posiadania mniejszego pakietu udziałów, wspólnik wywiera rzeczywisty wpływ na działalność spółki i ma realną kontrolę nad jej działalnością. Będzie się tak działo np. w sytuacji silnego rozproszenia akcjonariatu wśród pozostałych wspólni-

ków, co spowoduje np. możliwość obsadzenia większości stanowisk w organach spółki osobami wskazanymi przez jednego wspólnika. Do podobnego wniosku doszli przedstawiciele doktryny, jednakże na gruncie przepisów UOKK, nie zaś UDIP¹³.

Pomimo iż PKP Cargo jest spółką pośrednio kontrolowaną przez Skarb Państwa, bo za pośrednictwem PKP S.A., należy przyjąć, że Skarb Państwa ma decydujący wpływ na działalność tej spółki. Pakiet 33,01% akcji przy znacznym rozproszeniu pozostałej części akcjonariatu gwarantuje Spółce PKP S.A. znaczący wpływ na działalność spółki. Sama struktura właścicielska, nie zaś zadania przypisane spółce, decydują w tym wypadku o objęciu spółki działaniem UDIP. Bardzo trafnej oceny w tym zakresie dokonał WSA w Warszawie, który w stosunku do PKP S.A. uznał, że to nie zadania wykonywane przez spółkę, ale właśnie struktura właścicielska decyduje o tym, czy znajdą do niej zastosowanie przepisy UDIP¹⁴. Nie ma powodów, żeby tego stanowiska nie zaakceptować również w sprawie objętej glosowanym wyrokiem.

Kolejnym stanowiskiem wyrażonym w glosowanym wyroku jest pogląd, że fakt posiadania i dysponowania majątkiem Skarbu Państwa nie powoduje obowiązku udostępnienia informacji publicznej. Nie zgadzam się z tym poglądem z następujących powodów. Jednym z celów, dla których ustanowiono prawo dostępu do informacji publicznej, jest poddanie majątku państwowego społecznej kontroli i urzeczywistnienie zasady jawności w administracji. Jawność w administracji jest m.in. instrumentem służącym przeciwdziałaniu korupcji i niegospodarności¹⁵.

Doktryna podkreśla, że każda forma wydatkowania środków publicznych stanowi informację publiczną¹⁶. Do kategorii informacji publicznej zalicza m.in. treść umów cywilnoprawnych dotyczących majątku publicznego¹⁷. Przepis art. 61 ust. 1 Konstytucji RP z samego faktu posiadania majątku państwowego wywodzi obowiązek udzielenia informacji publicznej. Bez znaczenia jest, czy w danej sytuacji dany podmiot wykorzystuje majątek do realizacji zadań publicznych. Przyjęcie, że samo posiadanie majątku publicznego nie czyni z podmiotu, w którego posiadaniu znajduje się taki majątek, podmiotu zobowiązanego do udzielenia informacji publicznej, oznaczałoby tworzenie dodatkowych, pozanormatywnych ograniczeń dla obywateli w dostępie do informacji publicznej.

¹⁰ Wyrok NSA z 11 września 2012 r. (I OSK 916/12).

¹¹ Wyrok NSA odział zamiejscowy w Krakowie z 26 listopada 2002 r. (II SAB/Kr 69/02).

¹² Wyrok NSA z 24 września 2015 r. (I OSK 1709/14); wyrok WSA w Lublinie z 7 kwietnia 2016 r. (II SAB/Lu 182/15) [dostęp: 31.08.2019].

¹³ C. Banasiński, E. Piontek, *Komentarz do art. 4 u.o.k.i.k. [w:] Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, red. C. Banasiński, E. Piontek, LexisNexis 2009, LEX.

¹⁴ Wyrok WSA w Warszawie z 22 października 2015 r. (II SAB/Wa 828/15) [dostęp: 31.08.2019].

¹⁵ T. Górzyńska, *Prawo...*, s. 343.

¹⁶ M. Jaśkowska, *Pojęcie informacji publicznej i jej rodzaje*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” nr 3/2012, s. 67.

¹⁷ M. Bidziński, *Komentarz do art. 1 [w:] M. Bidziński, M. Chmaj, P. Szustakiewicz, Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2015, LEGALIS.

Z przepisu art. 6 ust. 1 UDIP nie wynika, aby składniki tam wymienione, konstytuujące mienie publiczne, musiały jednocześnie służyć do wykonywania zadań publicznych, aby możliwe było uzyskanie informacji o tych składniach majątkowych. PKP S.A. jest państwową osobą prawną, a zapytanie skierowane do PKP Cargo dotyczyło infrastruktury kolejowej udostępnionej przez PKP S.A. na podstawie umów dzierżawy. W tym miejscu należy przywołać chociażby treść wyroku NSA, który ustalił, że przesłanka gospodarowania majątkiem publicznym jest autonomiczna względem wykonywania zadań publicznych dla uznania podmiotu za zobowiązany do udostępniania informacji w trybie UDIP¹⁸. Taki pogląd należy uznać za jak najbardziej trafny.

SN w głosowanym wyroku wskazał, że PKP Cargo jest samodzielną spółką kapitałową, z własnym zarządem i majątkiem. Ze względu na swoją odrębność nawet odpowiednio ukształtowana struktura właścicielska takiego podmiotu nie uzasadnia nałożenia na taki podmiot obowiązków związanych z prawem dostępu do informacji publicznej. Nie podzielam tego poglądu. PKP Cargo, jak i PKP S.A. są przedsiębiorstwami publicznymi, zarówno w rozumieniu przepisów unijnych (dyrektywy 2006/111/WE¹⁹), jak i polskiej ustawy o przejrzystości finansowej²⁰. Zgodnie z art. 2 lit. b dyrektywy 2006/111/WE przedsiębiorcą publicznym jest każde przedsiębiorstwo, na które władze publiczne mogą bezpośrednio lub pośrednio wywierać dominujący wpływ z racji bycia jego właścicielem, posiadania w nim udziału kapitałowego lub zasad, które takim przedsiębiorcą rządzą²¹. W tym wypadku kontrolę należy rozumieć jako kontrolę właścicielską, kapitałową, personalną czy chociażby faktyczną²². Kontrola taka z pewnością zaistnieje, kiedy podmiot dominujący będzie mógł mianować więcej niż połowę członków zarządu przedsiębiorstwa²³. Za bardzo szerokim rozumieniem pojęcia przedsiębiorstwa publicznego opowiada się TSUE, wskazując m.in., że dla kwalifikacji podmiotu jako przedsiębiorstwa publicznego wystarczająca jest bezpośrednia lub pośrednia kontrola ze strony państwa lub władz samorządowych oraz wydzielenie organizacyjne aktywów takiego przedsiębiorstwa²⁴.

Na gruncie przepisów krajowych przedsiębiorcą publicznym w rozumieniu ustawy o przejrzystości finansowej jest taki przedsiębiorca, na którego działalność organ publiczny wywiera decydujący wpływ, który również może przybrać charakter pośredni lub bezpośredni (art. 2 ust. 4 ustawy w zw. z art. 2 ust. 3 tej ustawy). Przepisy krajowe i unijne wypowiadają się zatem w podobnym duchu. Ze względu na strukturę właścicielską i wpływ Skarbu Państwa na podejmowanie decyzji w spółce PKP Cargo jest ona przedsiębiorcą publicznym. Historycznie, można również dodać, że w stosunku do spółek z grupy PKP Skarb Państwa do 2010 r.²⁵ wykonywał uprawnienia z tzw. „złotej akcji”, będąc uprzywilejowanym udziałowcem, co również przemawia za tezą, że spółki PKP S.A. oraz PKP Cargo nie funkcjonowały i nie funkcjonują w oderwaniu od Skarbu Państwa i jego interesów.

K. Strzyczkowski wskazuje, że przedsiębiorstwa publiczne balansują pomiędzy sferą prawa prywatnego i publicznego. Z jednej strony są formą prowadzenia działalności gospodarczej Skarbu Państwa i prowadzą działalność zgodnie z regułami rynkowymi, z drugiej strony są podmiotami prawa administracyjnego, gdy wykonują zadania publiczne²⁶. Natomiast A. Szafranski do grupy przedsiębiorstw publicznych zalicza nie tylko państwowe osoby prawne, gdzie całość udziałów spółki spoczywa w rękach Skarbu Państwa, ale także spółki z udziałem większościowym Skarbu Państwa²⁷. Z samego faktu, że zarówno PKP Cargo, jak i PKP S.A. mogą zostać uznane za przedsiębiorstwa publiczne, powinien wynikać obowiązek tych podmiotów do udzielenia informacji publicznej.

SN w wyroku wskazał też na odrębność organizacyjną PKP Cargo w stosunku do Skarbu Państwa i innych spółek z grupy PKP. Z zasady uczestnicy zgrupowania spółek zachowują swoją odrębność, co oznacza, że podmiot dominujący w zgrupowaniu jest prawnie odrębny od podmiotów zależnych. Reguła ta jednak nie ma charakteru absolutnego i w pewnych okolicznościach prawo dopuszcza przełamanie odrębności osobowości prawnej spółek w zgrupowaniach. W doktrynie anglosaskiej takie przełamanie odrębności podmiotów nazywa się *piercing*

18 Wyrok NSA z 3 czerwca 2015 r. (I OSK 1603/14) [dostęp: 31.08.2019].

19 Dyrektywa Komisji 2006/111/WE z dnia 16 listopada 2006 r. w sprawie przejrzystości stosunków finansowych między państwami członkowskimi a przedsiębiorstwami publicznymi, a także w sprawie przejrzystości finansowej wewnątrz określonych przedsiębiorstw (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pl/TXT/?uri=CELEX%3A32006L0111>) [dostęp: 31.09.2019].

20 Artykuł 2 ust. 4 w zw. z art. 2 ust. 3 ustawy z dnia 22 września 2006 r. o przejrzystości stosunków finansowych pomiędzy organami publicznymi a przedsiębiorcami publicznymi oraz o przejrzystości finansowej niektórych przedsiębiorstw (Dz. U. z 2006 r. Nr 191 ze zm.).

21 A. Cieśliński, T. Korbutowicz [w:] *Wspólnotowe Prawo Gospodarcze*, red. A. Cieśliński, Warszawa 2007, s. 664-665.

22 F. Grzegorzczak, *Przedsiębiorstwo publiczne kontrolowane przez państwo*, Warszawa 2012, s. 26.

23 *Ibidem*, s. 101.

24 Wyrok TSUE z 6 lipca 1982 r. Republika Francuska, Republika Włoska i Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich, C-188/80 (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61980CJ0188>) [dostęp: 31.08.2019].

25 Na podstawie ustawy z dnia 3 czerwca 2005 r. o szczególnych uprawnieniach Skarbu Państwa oraz ich wykonywaniu w spółkach kapitałowych o istotnym znaczeniu dla porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego (Dz. U. z 2005 r. Nr 132 ze zm.), uchylonej z dniem 1 kwietnia 2010 r.

26 K. Strzyczkowski, *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2009, s. 147.

27 A. Szafranski, *Konstytucyjnoprawne podstawy prowadzenia działalności gospodarczej przez przedsiębiorców publicznych*, „Przegląd Sejmowy” nr 1/2008, s. 45.

*the corporate veil*²⁸. Odrębność taka znika zwłaszcza wtedy, gdy z faktu wystąpienia stosunku zależności lub dominacji pomiędzy spółkami prawo wywodzi określone skutki prawne. W niniejszej sprawie art. 4 ust. 1 pkt 5 UDIP wskazuje bezpośrednio, że podmiotami zobowiązanymi do udzielenia informacji publicznej są te, w których Skarb Państwa ma pozycję dominującą w rozumieniu przepisów UOKK. Bez znaczenia jest tu kryterium wykonywania zadań publicznych czy odrębności podmiotów. Nie bez znaczenia jest fakt, że PKP Cargo i PKP S.A. funkcjonują w ramach jednej grupy spółek o bardzo trwałym charakterze, gdzie dostrzegalny jest interes grupy i stosunek dominacji PKP S.A. względem PKP Cargo w rozumieniu art. 4 § 1 pkt 4 lit. a Kodeksu spółek handlowych²⁹.

Natomiast, w odniesieniu do możliwości objęcia umów dzierżawy tajemnicą przedsiębiorstwa Sąd Najwyższy wskazał, że tajemnica przedsiębiorstwa powstaje z mocy prawa i nie wymaga żadnej dodatkowej czynności podmiotu uprawnionego. W kwestii ochrony tajemnicy przedsiębiorstwa ścierają się tu tak naprawdę dwie wolności wyrażone w Konstytucji RP: prawo dostępu do informacji publicznej (art. 61 Konstytucji RP) z jednej strony, oraz prawo do prywatności obejmujące tajemnicę przedsiębiorstwa (art. 47 Konstytucji RP) z drugiej³⁰. Udostępnienie informacji publicznej zazwyczaj będzie wiązało się z ujawnieniem jakiejś tajemnicy bądź przynajmniej informacji niedostępnej dla szerszego grona odbiorców w normalnych warunkach.

Prawo do informacji publicznej, choć jest konstytucyjnie zagwarantowane, nie ma charakteru absolutnego. Artykuł 61 ust. 3 Konstytucji RP wskazuje, że prawo to może ulec ograniczeniu, jednakże może to nastąpić wyłącznie ze względu na określone w ustawach: ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa. Zgodnie z art. 5 ust. 2 UDIP prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy.

Przepisy UDIP nie odpowiadają na pytanie, co należy rozumieć pod pojęciem tajemnicy przedsiębiorcy. Definicji należy poszukać w innym akcie prawnym. Obecnie nie budzi już wątpliwości, że w tym zakresie należy posłużyć się definicją „tajemnicy przedsiębiorstwa” wyrażoną w art. 11 ust. 4 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji³¹. Tajemnicę przedsiębiorstwa stanowią nieujawnione do wiadomości publicznej informacje techniczne, technologiczne, organizacyjne przedsiębiorstwa lub inne informacje posiadające wartość gospodarczą, co do których przedsiębiorca podjął niezbędne działania w celu zachowania ich poufności. Informacja staje się „tajemnicą”, kiedy przedsiębiorca przejawia rzeczywistą wolę zachowania jej jako niepoznawalnej dla osób trzecich³². Już z samego literalnego brzmienia przepisu wynika, że poza posiadaniem przez przedsiębiorcę nieujawnionej informacji o znaczeniu gospodarczym nie będzie ona sklasyfikowana jako tajemnica przedsiębiorstwa, o ile przedsiębiorca nie podejmie niezbędnych działań w celu zachowania poufności³³. Doktryna przyjmuje w tym zakresie jednolite stanowisko, zgodnie z którym dla powstania tajemnicy przedsiębiorstwa potrzebna jest wola przedsiębiorcy dla zachowania poufności, przejawiająca się w ukierunkowanych na zachowanie poufności działaniach³⁴. Takim działaniem może być np. zawarcie umowy o poufności z kontrahentem, wprowadzenie systemu fizycznych zabezpieczeń, kontrola dostępu itd. Nie jest to zresztą polskie *novum*. W tym zakresie podobne rozwiązanie przewiduje się np. w USA³⁵.

Stanowisko sądów obydwu instancji należy uznać za zbyt daleko idące. Z przepisu UZNK nie wynika, jakie środki powinien przedsięwziąć przedsiębiorca, aby zostały uznane za wystarczające. Natomiast teza, jakoby poza środkami o charakterze prawnym, należało przedsięwziąć też te o charakterze faktycznym nie przystaje do realiów niniejszej sprawy, w której chodziło tak naprawdę o ujawnienie listy infrastruktury kolejowej i umów dzierżawy z tą infrastrukturą związanych. Uchwała zarządu PKP Cargo wydaje się wystarczająca dla powstania takiej ochrony. W pierwszej kolejności należałoby jednak ocenić, czy rzeczywiście umowy dzierżawy mogą zostać uznane w re-

28 S. Włodyka, *Prawo koncernowe*, Zakamycze 2003, s. 183.

29 Ustawa z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 505). Więcej na temat grup spółek: A. Szumański, *Grupy Spółek* [w:] *Prawo Spółek Kapitałowych*, red. S. Sołtysiński, tom 17A, System Prawa Prywatnego, Warszawa 2015, s. 794 i następn. M. Romanowski, *W sprawie potrzeby nowej regulacji prawa grup kapitałowych w Polsce*, „Przegląd Prawa Handlowego” nr 7/2008, s. 4 i następn.; M. Dumkiewicz, *Działanie w interesie spółki w kontekście podmiotów należących do grupy kontrolowanej przez Skarb Państwa* [w:] *Skarb Państwa a działalność gospodarcza*, red. A. Kidyba, Warszawa 2014, s. 45 i następn.

30 G. Sibiga, *Dostęp do informacji publicznej a prawo do prywatności jednostki i ochrony danych osobowych*, „Samorząd Terytorialny”, nr 11/2003, s. 5.

31 Ustawa z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 1010 ze zm.), dalej jako: „UZNK”. J. Taczowska-Olszewska, *Ograniczenia dostępu do informacji (przesłanki negatywne)* [w:] J. Taczowska-Olszewska, *Dostęp...*, LEGALIS.

32 B. Pietrzak, *Decyzja o odmowie udostępnienia informacji publicznej ze względu na tajemnicę przedsiębiorcy*, „Informacja w Administracji Publicznej” nr 4/2015, s. 59.

33 M. Jaśkowska, *Dostęp ...*, s. 78.

34 P. Binas, *Przestępstwa naruszenia tajemnicy gospodarczej i informacji poufnych* [w:] *Prawo karne gospodarcze. System Prawa Handlowego*, red. R. Zawłocki, tom 10, Warszawa 2012, LEGALIS; S. Sołtysiński, S. Gogułski, *Komentarz do art. 11 Z.N.K.U.* [w:] *Ustawa o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji. Komentarz*, red. J. Szwań, Warszawa 2016, LEGALIS; U. Promińska, *Prawa na dobrach niematerialnych i własność przemysłowa* [w:] *Prawo zobowiązań. Umowy Nienazwane. System Prawa Prywatnego*, red. W. Katner, Warszawa 2015, LEGALIS.

35 W tym zakresie można się powołać na § 1.4. Uniform Trade Secrets Act, ustawy modelowej przyjętej przez większość stanów USA, gdzie warunkiem konstytuującym tajemnicę przedsiębiorstwa jest obowiązek przedsięwzięcia rozsądnych działań w celu utrzymania poufności informacji objętej tajemnicą.

aliach niniejszej sprawy za tajemnicę przedsiębiorstwa. Sąd powinien ocenić znaczenie takiej dokumentacji dla przedsiębiorcy i konsekwencje ewentualnego jej udostępnienia. Zwłaszcza, że, na co wskazuje P. Szustakiewicz, uprawnienie to jest na tyle szerokie, że może być nadużywane, szczególnie wtedy, gdy prywatne przedsiębiorstwo będzie starało się zachować w tajemnicy szczegóły umów zawartych z podmiotami publicznymi³⁶. Natomiast z drugiej strony, przyjęcie przez SN stanowiska, że tajemnica przedsiębiorstwa powstaje z mocy prawa bez konieczności poczynienia przez przedsiębiorcę starań o utrzymanie informacji w poufności, również wydaje się zbyt daleko idąca.

V. Podsumowanie

Wyrok SN opiera się na tezie, że fakt gospodarowania majątkiem publicznym nie wystarczy do przyjęcia, że informacja związana z tym majątkiem jest informacją publiczną. Dla takiej kwalifikacji koniecznym jest zbadanie, czy podmiot, który dysponuje takim majątkiem, wykonuje zadania władzy publicznej. Nie zgadzam się z tym poglądem i uważam, że obowiązek udostępnienia informacji publicznej w związku z dysponowaniem majątkiem publicznym wynika z samego faktu posiadania takiego majątku. Z obowiązku tego nie są wyłączone spółki będące pośrednio lub bezpośrednio pod kontrolą Skarbu Państwa. Obowiązek udostępnienia takiej informacji wynika ze struktury właścicielskiej takich podmiotów, nie zaś z wykonywanych przez nie funkcji. W kontekście rosnącej prywatyzacji zadań publicznych i idącej za tym komercjalizacji majątku publicznego jest to kwestia wręcz fundamentalna. Przyjęcie zaś linii orzeczniczej, która zakładałaby możliwość ukrywania majątku publicznego w spółkach pośrednio lub bezpośrednio zależnych od Skarbu Państwa może spowodować, że zarządzanie majątkiem publicznym przestanie być w ogóle transparentne i całkowicie zabraknie społecznej kontroli nad tym majątkiem. Kwestia tajemnicy przedsiębiorstwa powinna być przedmiotem ponownej analizy, podczas której sąd ustaliłby, czy umowy dzierżawy infrastruktury kolejowej rzeczywiście mogą stanowić przedmiot tajemnicy przedsiębiorstwa w niniejszej sprawie.

³⁶ P. Szustakiewicz, *Zasady ustawy o dostępie do informacji publicznej*, „Jurysta” nr 1/2002, s. 8.

JAWNOŚĆ TESTÓW EGZAMINÓW MEDYCZNYCH.

Glosa aprobująca do wyroku TK z 7 czerwca 2016 r. (K 8/15)

Dominik Senkowski

wyróżnienie w kategorii otwartej

Teza orzeczenia¹:

Ograniczenie prawa do informacji zawarte w ustawie z 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentystry² w postaci braku dostępu do testów Państwowego Egzaminu Specjalizacyjnego (dalej: PES), Lekarskiego Egzaminu Końcowego (dalej: LEK) i Lekarsko-Dentystycznego Egzaminu Końcowego (dalej: LDEK), które już się odbyły, nie znajduje oparcia w art. 61 ust. 3 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP³. Zadania testowe użyte w trakcie powyższych egzaminów, jako informacje wytworzone przez władzę publiczną, są objęte zakresem prawa do informacji publicznej i uniemożliwienie korzystania z nich może być uzasadnione tylko jedną z przesłanek konstytucyjnych dopuszczających ograniczanie prawa do informacji.

I. Stan faktyczny i prawny sprawy

Naczelna Rada Lekarska (dalej: NRL lub wnioskodawca) 30 stycznia 2015 r. wniosła do TK wnioski o stwierdzenie niezgodności art. 16r ust. 12 zdanie drugie ustawy o lekarzach, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt. 13 ustawy z dnia 28 kwietnia 2011 r. o zmianie ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentystry⁴ (dalej: ustawa zmieniająca z 2011 r.), oraz art. 14a ust. 11 ustawy o lekarzach, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt. 9 ustawy zmieniającej z 2011 r., z art. 61 ust. 3 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Kwestionowane przepisy przewidują, że lekarze, którzy przystępują do PES, LEK lub LDEK nie mają możliwości zapoznać się z testami i pytaniami, wykorzystanymi w trakcie egzaminów, które już miały miejsce. Wnioskodawca zauważył, że kwestionowane normy, wyłączające udostępnianie na zasadach określonych w ustawie o dostępie do informacji publicznej⁵ testów i pytań testowych, naruszają prawo do informacji publicznej zagwarantowane w art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji RP. NRL wskazywała, że ograniczeń przewidzianych w kwestionowanych przepisach nie da się obronić powołując się na art. 61 ust. 3 Konstytucji RP, który to jako jedyny przewiduje przesłanki dopuszczalności ograniczenia prawa do informacji. Przekonywała ona, że udostępnienie testów i zadań testowych z lekarskich egzaminów końcowych, które już się odbyły, nie zagraża żadnej z wartości wymienionej we wspomnianym przepisie konstytucyjnym.

Jak przekonywał wnioskodawca, nie można mieć wąpli-

wości co do tego, iż omawiane pytania egzaminacyjne należą do kategorii informacji publicznych. Wskazuje na to orzecznictwo sądów administracyjnych, a także brzmienie samych kwestionowanych przepisów ustawy o lekarzach. Stanowią one bowiem, iż pytania egzaminacyjne „nie podlegają udostępnieniu w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej”. Tym samym przyznają one tym pytaniom status informacji publicznej, tyle że niepodlegającej udostępnieniu. Ustawodawca, przewidując wyłączenie prawa dostępu do testów PES, LEK i LDEK, w uzasadnieniu projektu ustawy zmieniającej z 2011 r.⁶ nie wyjaśnił motywów takiego uregulowania. Ograniczając prawo do informacji publicznej, nie wskazał, na jaką przesłankę z art. 61 ust. 3 Konstytucji RP się powołuje. Problem niezgodnego z Konstytucją ograniczenia prawa dostępu do informacji publicznej był wielokrotnie zgłaszany przez NRL ministrowi właściwemu do spraw zdrowia. Ten zaś wskazywał, że udostępnienie pytań z lat ubiegłych mogłoby negatywnie wpłynąć na poziom kształcenia specjalizacyjnego⁷.

II. Stanowisko Trybunału

Zdaniem Trybunału przewidziane przez ustawodawcę w art. 14a ust. 11 i art. 16r ust. 12 zdanie drugie ustawy o lekarzach, w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą z 2011 r. ograniczenie prawa do informacji w zakresie pytań z egzaminów z lat poprzednich jest nieuzasadnione. Jak zauważył Trybunał, Centrum Egzaminów Medycznych (dalej: CEM) zostało powołane do życia na mocy zarządzenia Ministra Zdrowia z 31 lipca 2001 r.⁸ Jest to państwowa jednostka budżetowa, podległa ministrowi właściwemu do spraw zdrowia, która organizuje i przeprowadza LED oraz LDEK, zaś w przypadku PES odpowiada tylko za organizację tego egzaminu. Następnie Trybunał podkreślił, że podstawą działalności CEM jest wykonywanie zadań związanych z organizowaniem i przeprowadzaniem egzaminów medycznych, zaś informacją publiczną jest każda wiadomość wytworzona lub odnosząca się do tej jednostki w zakresie realizowania przez nią zadań publicznych⁹. Zdaniem Trybunału testy PES, LEK i LDEK, jako informacja wytworzona przez organ publiczny, są objęte zakresem prawa do informacji publicznej. Winno się je traktować jak dokumenty wskazane w art. 61 ust. 2 Konstytucji RP. Z kolei kwestionowane przepisy ustawy o lekarzach eliminują z zakresu informacji publicznej dokumenty w postaci pytań testowych stworzonych przez CEM również tych do-

1 Teza sformułowana w oparciu o fragmenty uzasadnienia głosowanego wyroku.

2 Ustawa z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentystry (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 125 ze zm.), dalej jako: „ustawa o lekarzach”.

3 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako: „Konstytucja RP”.

4 Ustawa z dnia 28 kwietnia 2011 r. o zmianie ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentystry (Dz. U. 2011 nr 113 poz. 658).

5 Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 133 ze zm.), dalej jako: „UDIP”.

6 Uzasadnienie projektu ustawy zmieniającej z 2011 r. (druk sejmowy nr 3487/VI kadencja).

7 Pismo Ministra Zdrowia z 15 stycznia 2014 r. (MZ-NSK-073-39441-1/MŚ/13), niepubl.

8 Zarządzenie Ministra Zdrowia z 31 lipca 2001 r. (Dz. Urz. MZ Nr 8 poz. 51).

9 Zob. wyrok WSA w Łodzi z 20 grudnia 2010 r. (II SAB/Łd 53/10) [dostęp: 31.08.2019].

tyczących egzaminów, które już miały miejsce. Trybunał, powołując się na swój wcześniejszy wyrok, stwierdził, że ustawa nie może bez stosownego upoważnienia zawężyć zakresu prawa do informacji określonego w Konstytucji RP¹⁰.

Trybunał Konstytucyjny jest zdania, że obowiązek udostępnienia informacji publicznej nie ma, co wynika wprost z art. 61 ust. 3 Konstytucji RP, charakteru absolutnego. Także UDIP, która służy implementacji zasady przewidzianej w art. 61 ust. 1 i 3 Konstytucji RP, wskazuje na istnienie odstępstw. Artykuł 5 ust. 2 UDIP przewiduje możliwość ograniczenia prawa dostępu do informacji publicznej ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy. Trybunał jasno podkreślił, że ustawodawca, który zamierza w danej ustawie ograniczyć dostępność do informacji publicznej, musi przy tym umiejętnie wyważyć z jednej strony zasadę (dostęp do informacji publicznej), a z drugiej strony wartości wskazane w art. 61 ust. 3 Konstytucji RP, jako dopuszczalne kryteria ograniczenia zasady dostępności, z uwzględnieniem reguły proporcjonalności wskazanej w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Trybunał w komentowanym wyroku odniósł się również do pisma Ministra Zdrowia z 15 stycznia 2014 r.¹¹, w którym to minister stanął w „obronie” kwestionowanych przepisów. Jego zdaniem utajnienie pytań egzaminacyjnych to konieczny wymóg sprawdzenia wiedzy lekarzy. Modyfikowanie brzmienia kwestionowanych przepisów, poprzez wprowadzenie ograniczeń dostępu do zadań wyłącznie w fazie przedegzaminacyjnej nie byłoby skuteczne, by osiągnąć ten cel. Trybunał uznał, że argumentacja ta nie wytrzymuje konfrontacji z racjami ograniczenia prawa do informacji, wskazanymi w art. 61 ust. 3 Konstytucji RP. Trybunał za zasadną uznał opinię Prokuratora Generalnego wskazującą, że metody sprawdzenia kwalifikacji lekarskich są liczne i nie polegają jedynie na wykorzystaniu w tym celu pytań testowych. Jeśli jednak prawodawca postanowił, że ten sposób jest najodpowiedniejszy, to CEM ma za zadanie przygotować testy, które zmuszą osoby przystępujące do egzaminu do opanowania materiału koniecznego do tego, by móc wykonywać zawód lekarza lub pełnić obowiązki specjalisty.

Trybunał stwierdził też, że znajomość pytań powinna być traktowana nie jako zagrożenie dla poziomu nauczania, a zupełnie odwrotnie – jako wartościowy składnik procesu dydaktyki. Zapoznavanie się z pytaniami z poprzednich lat należy traktować jak jeden ze sposobów pogłębiania wiedzy, gdyż wymusza sięgnięcie do książek czy podręczników. Trybunał wskazał też, że udostępnienie pytań maturalnych czy pytań na aplikacje prawnicze z lat ubiegłych nie zablokowało możliwości realizacji celu

procedur egzaminacyjnych, jakim jest rzetelna kontrola wiedzy osób podchodzących do tych testów. Podobnie powinno być, zdaniem Trybunału, w przypadku wskazanych wyżej egzaminów lekarskich. Nadto Trybunał wskazał, że dostęp do testów służy ochronie interesu całego społeczeństwa. Dzięki temu możliwa jest kontrola społeczna nad prawidłowym wykonywaniem obowiązków przez CEM, do których zalicza się przygotowywanie pytań testowych. Brak dostępu uniemożliwia ową weryfikację – w imię interesu społecznego zasadne jest udostępnianie testów z lat poprzednich po to, aby społeczeństwo mogło kontrolować sposób dopuszczania do zawodu lekarza.

Trybunał uznał, że ograniczenie prawa do informacji, które wynika z art. 14a ust. 11 oraz art. 16r ust. 12 zdanie drugie ustawy o lekarzach nie było konieczne ze względu na żadną z wartości wskazanych w art. 61 ust. 3 Konstytucji RP. Ograniczenie prawa dostępu do informacji publicznej zostało dokonane, mimo że nie przemawiają za tym ograniczeniem żadne z wartości wymienionych w art. 61 ust. 3 Konstytucji RP. Tym samym Trybunał uznał, że art. 14a ust. 11 oraz art. 16r ust. 12 zdanie drugie ustawy o lekarzach, w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą z 2011 r., w zakresie, w jakim odnoszą się do testów PES, LEK i LDEK, które już się odbyły, są niezgodne z art. 61 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Artykuł 31 ust. 3 Konstytucji RP m.in. zakazuje naruszania istoty gwarantowanego prawa. Trybunał uznał, że zakwestionowane normy nie sprzyjają osiągnięciu zamierzonego celu (którym jest sprawdzenie kwalifikacji lekarskich osób podchodzących do egzaminów), nie wypełniają także wymogu adekwatności, a ponadto zagrażają istocie gwarantowanego prawa, jakim jest prawo do informacji publicznej.

III. Analiza stanowiska Trybunału

Należy z aprobatą odnieść się do stanowiska Trybunału Konstytucyjnego przedstawionego w głosowanym wyroku. Trybunał trafnie orzekł, iż art. 14a ust. 11 i art. 16r ust. 12 zdanie drugie ustawy o lekarzach, w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą z 2011 r. w zakresie, w jakim dotyczą testów i pytań testowych z egzaminów, które już miały miejsce, są niezgodne z art. 61 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Zakwestionowane normy w sposób nieuprawniony wyłączają udostępnianie, na zasadach uregulowanych w UDIP, testów i pytań z LEK, LDEK i PES. Zgodnie z art. 14a ust. 11 ustawy o lekarzach, dotyczącym LEK i LDEK: „Testy i pytania testowe nie podlegają udostępnianiu na zasadach określonych w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2014 r. poz. 782)”. Z kolei, zgodnie z art. 16r ust. 12 ustawy o lekarzach dotyczącym PES: „Testy, pytania i zadania egzaminacyjne są opracowywane, przetwarzane,

¹⁰ Wyrok TK z 9 kwietnia 2015 r. (K 14/13), Dz.U. z 2015 r., poz. 532.

¹¹ Pismo Ministra Zdrowia z 15 stycznia 2014 r. (MZ-NSK-073-39441-1/MŚ/13), niepubl.

dystrybuowane i przechowywane w sposób uniemożliwiający dostęp do nich przez osoby inne niż uczestniczące w ich opracowywaniu, przetwarzaniu, dystrybuowaniu, przechowywaniu, przeprowadzające PES lub sprawujące nadzór nad ich prowadzeniem. Zadania testowe nie podlegają udostępnianiu na zasadach określonych w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej¹². Kwestionowane przepisy wprowadzają regułę, na mocy której lekarze przystępujący do wymienionych egzaminów nie mogą w ramach przygotowań zapoznać się z testami, które występowały już na egzaminach.

Jak słusznie zauważył Trybunał, prawo do informacji publicznej nie ma charakteru absolutnego. Co więcej, Konstytucja przewiduje wprost, że w przypadku wystąpienia jednej z wymienionych w art. 61 ust. 3 Konstytucji RP przesłanek, ograniczenie prawa do informacji staje się dopuszczalne. Również UDIP zakłada istnienie odstępstw od zasady dostępu do informacji publicznej – art. 5 ust. 2 UDIP przewiduje możliwość ograniczenia ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy. Zasady dotyczące ograniczania prawa do informacji zostały zatem sformułowane w sposób jasny i w przypadku, gdy ustawodawca zamierza ograniczyć to prawo, musi to uczynić przy odwołaniu do którejś z wartości wymienionych w art. 61 ust. 3 Konstytucji RP. W przypadku wskazanych przepisów ustawy o lekarzach tak się jednak nie stało, albowiem projekt ustawy zmieniającej z 2011 r.¹³ nie zawierał żadnego uzasadnienia dla wprowadzenia na mocy kwestionowanych przepisów ograniczenia w prawie do informacji publicznej. Tym samym ustawodawca ograniczył sobie możliwość „obrony” przed zarzutem niekonstytucyjności tychże przepisów, albowiem nie wiemy, jaka była jego intencja w momencie ich wprowadzania. Próbował to wyjaśnić minister właściwy do spraw zdrowia we wspomnianym już piśmie z dnia 15 stycznia 2014 r.¹⁴ Z tegoż pisma wynika, że znajomość testów i pytań przez lekarzy podchodzących do wspomnianych egzaminów z poprzednich lat mogłaby być zagrożeniem dla całego procesu nauczania¹⁴.

Argument ten jest nie do zaakceptowania z uwagi na to, że nie wiąże się z żadnym z chronionych przez art. 61 ust. 3 Konstytucji RP dóbr, ze względu na które Konstytucja dopuszcza ograniczenie prawa do informacji. Nie sposób przyjąć, że udostępnienie omawianych testów mogłoby zagrozić ochronie wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych, ochronie porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa. Podobnie jest z przesłankami wskazanymi przez UDIP. Należy przychylić się do stanowiska Prokuratora Generalnego zaprezentowanego podczas postępowania

przed Trybunałem, iż testy nie są jedyną formą, za pomocą której możliwe jest sprawdzenie umiejętności lekarzy. Przypuszczalnie ustawodawca zdecydował się na pytania testowe, bowiem jest to wygodny sposób weryfikacji odpowiedzi. Skoro wybrał testy, to CEM ma za zadanie przygotować takie zadania w formie testowej, które zmuszą osoby przystępujące do egzaminów lekarskich, by opanowały materiał odpowiedni do wykonywania zawodu lekarza.

Artykuł 31 ust. 3 Konstytucji RP zakłada, że ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw (np. prawo do informacji publicznej) nie mogą naruszać istoty tych wolności i praw. Trybunał słusznie uznał, że wyłączenie lekarzom przystępującym do wspomnianych egzaminów dostępu do pytań i testów z lat poprzednich nie realizuje wskazanego wymogu proporcjonalności ograniczenia. Ograniczenia zawarte w ustawie o lekarzach zagrażają istocie prawa do informacji. Prawo do uzyskania informacji obejmuje dostęp do dokumentów, a jak zauważył sam Trybunał, testy PES, LEK i LDEK należy traktować jako takie dokumenty. Brak możliwości sięgnięcia do nich to pogwałcenie istoty prawa do informacji.

Obecne brzmienie kwestionowanych przepisów zagraża ochronie konstytucyjnych wolności i prawa innych osób. Stoi bowiem w sprzeczności z prawem do informacji, co wynika z omawianego wyroku Trybunału. Ponadto stanowi zagrożenie dla zasady równości wynikającej z art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji RP. Trybunał w komentowanym wyroku jedynie w minimalnym zakresie odniósł się do tego zagadnienia, dlatego zasadne jest jego rozwinięcie. Zagrożenie dla zasady równości wynika z faktu, iż w konsekwencji wprowadzenia przez ustawodawcę kwestionowanych przepisów ustawy o lekarzach, dochodzi na polu edukacji do następującej sytuacji: na gruncie prawnym dopuszczalne jest udostępnianie np. pytań maturalnych czy pytań z aplikacji prawniczych z poprzednich lat, zaś nie jest akceptowalne udostępnianie pytań z egzaminów lekarskich, które się odbyły. Na to w efekcie powstałe rozróżnienie pragnę położyć szczególny nacisk ze względu na wątpliwości natury konstytucyjnej.

Artykuł 32 ust. 1 Konstytucji RP stanowi: „wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne”. Z kolei ustęp drugi tegoż artykułu wskazuje, że: „nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyn”. W tym miejscu warte odnotowania jest stanowisko dwóch przedstawicieli doktryny. Jak zauważa W. Skrzydło, komentujący uregulowanie zasady równości w art. 32 Konstytucji RP:

¹² Uzasadnienie projektu ustawy zmieniającej z 2011 r. (druk sejmowy nr 3487/VI kadencja).

¹³ Pismo Ministra Zdrowia z 15 stycznia 2014 r. (MZ-NSK-073-39441-1/MŚ/13).

¹⁴ *Ibidem*.

„najbardziej generalne sformułowanie tej zasady znalazło wyraz w stwierdzeniu, iż „wszyscy są wobec prawa równi”. Oznacza to prawo do równego traktowania przez władze publiczne, której to zasady władze muszą przestrzegać. Z tej generalnej zasady wynika także zakaz stosowania dyskryminacji w życiu politycznym, społecznym i gospodarczym. Dyskryminacji tego rodzaju nie mogą usprawiedliwiać żadne przepisy i żadne przyczyny. Od zasady równości Konstytucja nie zna żadnych odstępstw i wyjątków¹⁵”. Z komentarza M. Haczkowskiej wynika: „przepis art. 32 nie mówi, że wszyscy ludzie są równi pod każdym względem i w każdej dziedzinie. Nie ma on na celu doprowadzenia do matematycznej równości między ludźmi. Pragnie on jedynie nie dopuścić do sytuacji, o której mówi jego drugie i trzecie zdanie”¹⁶.

Należy zauważyć, że z niezrozumiałych powodów osoby, które przygotowują się do egzaminów lekarskich, są z mocy ustawy o lekarzach w gorszej sytuacji aniżeli osoby przygotowujące się np. do egzaminów na aplikacje prawnicze. Dochodzi w tym wypadku do naruszenia konstytucyjnej zasady równości opisanej w cytowanych przepisach. Nie wszyscy obywatele traktowani są bowiem jednakowo – w tym przypadku lekarze przystępujący do egzaminów lekarskich, gdyż nie mają dostępu do testów z lat poprzednich, a chociażby magistry prawa przystępujący do egzaminów na aplikacje prawnicze mają dostęp do starszych egzaminów.

Skoro, jak wskazuje W. Skrzydło¹⁷, od zasady równości nie ma żadnych odstępstw i wyjątków, a dyskryminacja nie może uzasadniać żaden przepis czy przyczyna, to w rezultacie należy uznać, że obecne brzmienie kwestionowanych przepisów narusza nie tylko konstytucyjne prawo do informacji, ale również zasadę równości wobec prawa poprzez nierówne traktowanie, na tle wszystkich osób podchodzących do egzaminów państwowych, lekarzy przystępujących do egzaminów lekarskich oraz dyskryminowanie ich. Jak bowiem wskazuje E. Klat-Górska: „z mającej swoje źródło w art. 32 Konstytucji RP zasady równości wobec prawa oraz zakazu dyskryminacji z jakichkolwiek powodów wynika nakaz równego, czyli jednakowego traktowania tych wszystkich adresatów normy prawnej, którzy są w takiej samej bądź podobnej sytuacji, a więc charakteryzują się w tym samym stopniu tą samą (relewantną) cechą. Wyjaśniając treść tej zasady (...) należy więc wskazać, że nakazuje ona, aby wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się w równym stopniu

daną cechą istotną (relewantną) były traktowane równo, według jednakowej miary, bez różnicowań, także dyskryminujących”¹⁸.

Z kolei, jak zauważa W. Taras: „zakaz dyskryminacji oznacza zakaz różnicowania przez prawo sytuacji osób pozostających w takiej samej lub podobnej pod względem cech istotnych sytuacji prawnej”¹⁹. Wyraz temu, jak należy rozumieć zasadę równości, dał również Sąd Najwyższy w wyroku z 28 listopada 1990 r.: „jednym z podstawowych prawnych i politycznych zadań konstytucji RP we współczesnym państwie prawnym jest nie tylko określenie, jakie podstawowe prawa i wolności obywateli są zagwarantowane i chronione prawem, lecz także ustanowienie zasad jasnego, zrozumiałego i skutecznie działającego systemu postępowania organów władzy, administracji i sądownictwa, i to takiego systemu, który zostanie powszechnie zaakceptowany jako przejrzysty, uczciwy i sprawiedliwy. Jednym z fundamentów takiego systemu jest założenie, iż obywatele, których prawna i faktyczna sytuacja wobec działających organów administracji jest zbliżona, mogą oczekiwać, iż zostaną wobec nich podjęte decyzje o podobnej, jeśli nie tożsamej treści”²⁰. W przypadku lekarzy przystępujących do egzaminów lekarskich nie mogą oni na to liczyć, gdyż ustawodawca niezgodnie z Konstytucją różnicował ich prawa w zakresie dostępu do informacji publicznej w stosunku do innych osób przystępujących do egzaminów państwowych.

W sytuacji, gdy magistry prawa, maturzyści czy inne grupy egzaminowane mają prawo dostępu do odpowiednich testów z lat poprzednich, a lekarze przystępujący do egzaminów lekarskich takiej możliwości nie mają, mamy do czynienia z dyskryminacją lekarzy ze względu na fakt, iż są oni lekarzami oraz z nierównym traktowaniem tychże lekarzy przez władze publiczne. Gdyby np. byli oni magistrami prawa i przystępowali do egzaminów na aplikacje prawnicze, nie mieliby problemu z dostępem do egzaminów na aplikacje z lat poprzednich. W efekcie kwestionowane przepisy naruszają zasadę równości uregulowaną w art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji RP. Ścisłe powiązanie zasady równego traktowania z zakazem dyskryminacji ma związek z treścią tej zasady, która zakazuje arbitralnego zachowania władzy publicznej, co można rozumieć jako różnicowanie adresatów norm prawnych bez odpowiedniego uzasadnienia”²¹.

Artykuł 32 ust. 1 zdanie drugie odnosi się do pojęcia władzy publicznej, niezdefiniowanego wprost w Konstytucji

15 W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...omentarz*, wyd. VII, Warszawa 2013, Lex nr 587434014.

16 M. Haczkowska, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...omentarz*, Warszawa 2014, Lex nr 587599015.

17 W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*

18 E. Klat-Górska, *Uwłaszczenie użytkowników wieczystych w drodze decyzji administracyjnej*, Warszawa 2015, Lex nr 369370111.

19 W. Taras, *Glosa do uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 czerwca 2011 r.*, I OPS 1/11, „Orzecznictwo Sądów Polskich”, nr 12/2011, s. 868-687.

20 Wyrok SN z 28 listopada 1990 r., III ARN 28/90, OSP 1992, z.3, poz. 56.

21 T. Filipowicz, *Zasada równego traktowania wykonawców w zamówieniach publicznych dotyczących technologii informatycznych*, Warszawa 2015, Lex nr 369314428.

RP. Jak wskazuje T. Filipowicz: „W orzecznictwie Trybunału wyrażono pogląd, iż art. 32 Konstytucji RP stanowi całość normatywną. Oznacza to, że ust. 1 tego artykułu formułuje w sposób ogólny zasadę równości jako normę konstytucyjną, adresowaną do wszelkich organów władzy publicznej – zarówno stanowiących prawo, jak i organów stosujących prawo, zaś ust. 2 precyzuje znaczenie konstytucyjnej zasady równości i określa bliżej granice dopuszczalnych różnicowań podmiotów prawa, wskazując na niedopuszczalne różnicowanie w oparciu o kryteria dyskryminacji w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym”²². Tym samym CEM, jako jednostka powołana i podległa ministrowi właściwemu do spraw zdrowia, należy do kategorii władzy publicznej. Podobnie jak komisje egzaminacyjne do spraw aplikacji prawniczych przy Ministrze Sprawiedliwości, powołane przez niego w drodze zarządzenia, które przeprowadzają egzaminy na aplikacje prawnicze.

IV. Podsumowanie

Trybunał Konstytucyjny trafnie odniósł się do kwestii zgodności kwestionowanych przepisów ustawy o lekarzach z art. 61 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Ograniczenie dostępu do informacji polegające na uniemożliwieniu lekarzom przystępującym do PES, LEK lub LDEK korzystania w ramach przygotowań do tychże egzaminów z pytań i testów z poprzednich lat jest na gruncie konstytucyjnym niedopuszczalne. Wskazanego ograniczenia dostępu nie da się bowiem uzasadnić żadną z wymienionych w art. 61 ust. 3 Konstytucji RP przesłanek. Tym samym dochodzi do nieuprawnionego uniemożliwienia lekarzom przystępującym do egzaminów lekarskich korzystania z testów i pytań z poprzednich lat.

Z orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego można wywnioskować, że zasada równości formułuje nakaz jednakowego (podobnego) traktowania podmiotów prawa w ramach określonej kategorii²³. W gruncie rzeczy opiera się to na założeniu, żeby w ten sam lub zbliżony sposób trzeba traktować podmioty mające podobne cechy. W naszym krajowym orzecznictwie konstytucyjnym możemy dostrzec przekonanie, że konstytucyjna zasada równości wobec prawa polega na tym, że wszyscy adresaci norm prawnych, charakteryzujący się daną cechą relewantną (istotną) mają być oceniani równo, tzn. według jednako-wej miary, bez żadnych różnicowań o charakterze czy to dyskryminującym, czy wręcz odwrotnie – faworyzującym. Jak zauważa się w doktrynie, inne traktowanie danych podmiotów jest dozwolone jedynie w przypadku, gdy różnią się one cechami relewantnymi, wskazanymi

przez prawo. W przeciwnym razie odnotować możemy, iż doszło do działania dyskryminującego²⁴.

Zgodnie z tym należy uznać, że kwestionowane przepisy zawarte w ustawie o lekarzach naruszają zasadę równości określoną w art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji RP. Lekarze podchodzący do wspomnianych egzaminów lekarskich nie mają dostępu do pytań z tychże egzaminów z lat poprzednich, zaś przykładowo maturzyści czy magistry prawa podchodzący do egzaminów na aplikacje prawnicze – a zatem podmioty, które, podobnie jak lekarze, przystępują do egzaminu państwowego (cecha relewantna) – mają dostęp do stosownych pytań egzaminacyjnych z lat ubiegłych. Skoro lekarze i wskazane podmioty (maturzyści, magistry prawa itp.) nie różnią się między sobą cechą relewantną, a mimo tego lekarze nie mają dostępu do pytań z lat ubiegłych, to tym samym mamy do czynienia z działaniem dyskryminującym lekarzy. Nie wszystkie podmioty o cesze polegającej na przystępowaniu do egzaminu państwowego są traktowane równo, bowiem lekarze, w przeciwieństwie do innych podmiotów, nie mają dostępu do pytań z lat ubiegłych.

Jak twierdzi T. Filipowicz: „różnicowanie sytuacji prawnej podmiotów podobnych, zdaniem Trybunału, zostanie uznane za niekonstytucyjną dyskryminację (uprzywilejowanie), jeżeli nie znajduje podtrzymania w zasadzie sprawiedliwości społecznej, a także jeżeli jest niezgodne z innymi zasadami konstytucyjnymi. W tym sensie zasady równości i sprawiedliwości społecznej w znacznym stopniu nakładają się na siebie”²⁵. Przy okazji analizy omawianego wyroku należy podkreślić, że w przypadku kwestionowanych przepisów ustawy o lekarzach doszło właśnie do różnicowania sytuacji prawnej podmiotów podobnych (np. lekarze i magistry prawa), które nie znajduje uzasadnienia w zasadzie sprawiedliwości społecznej oraz jest niezgodne z inną zasadą konstytucyjną – z prawem dostępu do informacji publicznej, co wynika z wyroku Trybunału o sygn. akt: K 8/15.

Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie²⁶ przedstawia również zdanie, zgodnie z którym art. 32 ust. 1 Konstytucji RP, wprowadzający nakaz równego traktowania przez władzę publiczną, daje możliwość postawienia zarzutu naruszenia tego wymogu przez prawodawcę stanowiącego prawo, jako że działalność ustawodawcza jest również działaniem władzy publicznej. Komentując wyrok Trybunału w sprawie K 8/15 należy wskazać, że ustawodawca, umieszczając w ustawie o lekarzach kwestionowane przepisy, dopuścił się w istocie złamania nakazu

²² *Ibidem*.

²³ *Ibidem*.

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 30 września 2002 r., K 41/01, OTK-A 2002, nr 5, poz. 61.

równego traktowania przez władzę publiczną. Równość w prawie polega na równości w stanowieniu prawa, czyli na istnieniu obowiązku wobec ustawodawcy do stanowienia takiego prawa, które jednakowo podchodzi do podobnych podmiotów²⁷. W omawianym przypadku prawodawca nie dopełnił tej powinności ciążyącej na nim.

²⁷ T. Filipowicz, *Zasada równego traktowania...*

JAWNOŚĆ TESTÓW EGZAMINÓW MEDYCZNYCH.

Glosa aprobująca do wyroku TK z 7 czerwca 2016 r. (K 8/15)¹

Piotr Sołowij

wyróżnienie w kategorii studentek i studentów

¹ Wyrok TK z 7 czerwca 2016 r. (K 8/15), Dz.U. z 2016 r. poz. 1239, <http://otkzu.trybunal.gov.pl/downloadOTK?otk=82040>.

Teza wyroku²:

Publiczny dostęp do testów z egzaminów, które już się odbyły, nie narusza wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych, nie zagraża też porządkowi publicznemu, bezpieczeństwu lub ważnemu interesowi gospodarczemu państwa. Nie mieści się również w katalogu wyjątków wskazanych w art. 5 ust. 2 UDIP³ (prywatność osoby fizycznej lub tajemnica przedsiębiorcy)

I. Stan faktyczny i prawny sprawy

Przedmiotem rozważań TK była zgodność z Konstytucją RP⁴ przepisów, które uniemożliwiały zapoznanie się z testami i pytaniami egzaminacyjnymi wykorzystanymi w trakcie przeprowadzonych już: Państwowego Egzaminu Specjalizacyjnego (dalej jako: „PES”), Lekarskiego Egzaminu Końcowego (dalej jako: „LEK”) lub Lekarsko-Dentystycznego Egzaminu Końcowego (dalej jako: „LDEK”). Sprawa została zainicjowana wnioskiem Naczelnej Rady Lekarskiej (dalej jako: „NRL” lub „wnioskodawca”) z 30 stycznia 2015 r. na podstawie uchwała tegoż podmiotu z 5 września 2014 r. nr 25/14/VII.

We wniosku zaskarżono art. 14a ust. 11 i art. 16r ust. 12 zdanie drugie ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentystry⁵, w brzmieniu nadanym ustawą z 28 kwietnia 2011 r. o zmianie ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentystry⁶. Wnioskodawca kwestionował konstytucyjność powyższych przepisów na gruncie normy wynikającej z art. 61 ust. 3 Konstytucji RP. Wylicza ona wartości, których ochrona może stanowić przesłankę ograniczającą prawo do informacji publicznej, stanowiąc o tym, że „ograniczenie prawa, (...), może nastąpić wyłącznie ze względu na określone w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa”. Według NRL udostępnienie testów i pytań egzaminacyjnych nie stanowi zagrożenia dla żadnej z wyżej wymienionych wartości. Tym samym takie ograniczenie nie będzie spełniało warunku zgodności z Konstytucją RP. Wnioskodawca, powołując się na orzecznictwo sądów administracyjnych, wskazał, że charakter testów i pytań egzaminacyjnych nie budzi wątpliwości – stanowią one informację publiczną. Jednocześnie przytoczył rządowy projekt ustawy wprowadzający badane przepisy. Nie zawiera on uzasadnienia, więc trudno wskazać *ratio legis*

uchwalonych zmian. Wnioskodawca przywołał również stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich (dalej jako: „RPO”) wyrażone w piśmie do Ministra Zdrowia z 29 października 2013 r. (RPO-747976-V/13/AA). RPO dowodził w nim, że nie istnieje uzasadnienie dla powyższego ograniczenia prawa do informacji publicznej na gruncie Konstytucji RP.

NRL podniosła również szereg innych zastrzeżeń. Po pierwsze wielokrotnie zwracała uwagę Ministrowi Zdrowia, że znajomość pytań z lat ubiegłych nie stanowi gwarancji sukcesu na egzaminach PES, LEK i LDEK wymagających tak rozległej wiedzy. Po drugie odniosła się do egzaminów końcowych innych profesji, w których pytania z lat ubiegłych są jawne, a mimo to udaje się weryfikować umiejętności egzaminowanych. Na samym końcu wskazała, że nawet przy hipotetycznym założeniu, iż którakolwiek z przesłanek zawartych w 61 ust. 3 Konstytucji RP byłaby spełniona, całkowite wyłączenie dostępu nie spełniałoby wymogu proporcjonalności zawartego w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP i orzecznictwa TK.

W omawianej sprawie swoje stanowisko zajął Prokurator Generalny. Uznał on badane przepisy za niezgodne z art. 61 ust. 3 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Prokurator nie miał wątpliwości, że zadania testowe i pytania stanowią informację publiczną oraz ich jawność nie zagraża wartościom ze względu na które należy ograniczyć prawo do informacji publicznej na gruncie Konstytucji RP. Spojrzał również na zagadnienie w szerszej perspektywie systemowej - jeżeli ustawodawca uważa, iż osoby podchodzące do egzaminu mogłyby zdać go jedynie na podstawie znajomości zadań z lat ubiegłych, znaczyłoby to, że przyjęta forma sprawdzenia wiedzy jest niewłaściwa i należałoby ukształtować ją w taki sposób, aby konstrukcja egzaminu umożliwiała rzetelną ocenę posiadanych kwalifikacji lekarskich. Znaczenie ma również fakt, że na każdy termin egzaminu pytania są przygotowywane odrębnie, tak więc nie ma możliwości, aby mogły się one powtórzyć. Sytuacja, w której nie można się zapoznać z treścią uprzednio występujących zadań, uniemożliwia również społeczną kontrolę nad obowiązkami powierzonymi Centrum Egzaminów Medycznych (dalej jako: „CEM”), czyli przygotowaniem egzaminów. Wskazał również na fakt, że testy i pytania nie są objęte żadną tajemnicą, której złamanie groziłoby sankcjami prawnymi. Można wyobrazić sobie sytuację, w której osoba podchodząca do egzaminu

² Teza sformułowana w oparciu o fragmenty uzasadnienia głosowanego wyroku.

³ Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 133 ze zm.), dalej jako: „UDIP”.

⁴ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako: „Konstytucja RP”.

⁵ Ustawa z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentystry (tekst jedn. Dz. U. z 2017 r. poz. 125 ze zm.).

⁶ Ustawa z dnia 28 kwietnia 2011 r. o zmianie ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentystry (Dz. U. 2011 nr 113 poz. 658).

zapamięta treść pytań, odtworzy je i będzie dalej dystrybuować. Nie istnieje norma prawna, która mogłaby stanowić podstawę pociągnięcia takiej osoby do odpowiedzialności prawnej. Z tego wynika, że zakaz wprowadzony w ustawach jest niecelowy i jednocześnie narusza prawo człowieka, jakim jest prawo do informacji publicznej.

Sejm oraz Rada Ministrów nie zajęły w omawianej sprawie stanowiska.

II. Stanowisko TK

Trybunał na wstępie odniósł się do kwestii wielokrotnie nowelizowanej ustawy z 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym⁷ oraz mocy obowiązywania swoich orzeczeń. Celem niniejsze glosy nie jest analiza tego zagadnienie, niemniej jednak jest to sprawa mająca fundamentalne znaczenie dla systemu prawa w Polsce, w związku z czym nie można jej pominąć.

Trybunał Konstytucyjny uznał, że art. 14a ust. 11 ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentysty, w zakresie, w jakim dotyczy testów i pytań testowych z LEK i LDEK, które już się odbyły oraz art. 16r ust. 12 zdanie drugie tejże ustawy, w zakresie, w jakim dotyczy zadań testowych z PES, który już się odbył są niezgodne z art. 61 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

a) Status pytań egzaminacyjnych LEK, LDEK i PES w kontekście pojęcia informacji publicznej

Punktem wyjścia do rozstrzygnięcia złożonego wniosku było ustalenie przez TK, czy dostęp do testów PES, LEK i LDEK może być traktowany w kategoriach dostępu do informacji publicznej. Powołując się na orzecznictwo NSA, Trybunał zwrócił uwagę na fakt, że w judykaturze przyjęto szerokie pojęcie informacji publicznej oraz sprawy publicznej. Wyróżnił on kryterium podmiotowe i przedmiotowe wyodrębnienia informacji publicznej. Na gruncie tego stanowiska informacją publiczną jest każda wiadomość wytworzona przez szeroko rozumiane władze publiczne i osoby pełniące funkcje publiczne, a także inne podmioty, które tę władzę realizują bądź gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa, w zakresie swoich kompetencji⁸. WSA w Łodzi orzekł, że Centrum Egzaminów Medycznych odpowiedzialne za

przeprowadzenie omawianych egzaminów, stanowi jednostkę budżetową podległą ministrowi do spraw zdrowia. Przedmiotem jej działalności jest realizacja zadań związanych z organizowaniem i przeprowadzaniem egzaminów medycznych. Z czego wynika, że informacją publiczną jest każda wiadomość wytworzona przez tę jednostkę lub odnosząca się do tej jednostki w zakresie wykonywania przez nią szeroko rozumianych zadań publicznych⁹. Stanowisko WSA w Łodzi zostało następnie zaaprobowane również w wyroku NSA oddalającym skargę kasacyjną¹⁰.

Nie bez znaczenia dla oceny tej kwestii pozostaje również fakt, że sam ustawodawca na gruncie badanych przepisów wyłączył dostęp do testów „w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej”, czyli uznał te dokumenty za informację publiczną. Trybunał przychylił się to poglądu NRL, że rozważania dotyczące egzaminu PES możemy analogicznie odnieść do LEK i LDEK. Podsumowując, TK uznał, że testy PES, LEK i LDEK stanowią informację publiczną, ze względu na to, że zadania są dokumentami urzędowymi zawierającymi w sobie informacje wykorzystane przez organ oraz służą realizacji jego zadań. W związku z czym Dyrektor CEM jest podmiotem zobowiązanym do udzielenia informacji publicznej.

b) Prawo do informacji publicznej w orzecznictwie TK

Analizując swoje orzecznictwo, TK przytoczył najważniejsze konstatacje w tej materii. Po pierwsze prawo do informacji służy zapewnieniu sprawowania władzy publicznej w sposób przejrzysty we wszystkich jej aspektach i postaciach. Dotyczy działalności wszystkich organów wymienionych w art. 61 ust. 1 Konstytucji RP z uwzględnieniem ograniczeń wynikających z art. 47 Konstytucji RP¹¹. Po drugie, przytoczył własny pogląd, że prawo to w swej treści zawiera uprawnienie do żądania informacji o funkcjonowaniu władzy publicznej. Obowiązek udzielania informacji o działalności organów władzy publicznej polega nie tylko na udostępnieniu informacji, ale również na aktywnym działaniu ze strony organu¹². Po trzecie TK zwrócił uwagę, że ustawodawca ma obowiązek doprecyzowania ogólnych norm kształtujących prawo do informacji publicznej na gruncie Konstytucji, tak aby było ono wykonywalne w praktyce. Po czwarte normy związane z tym prawem muszą respektować brzmienie art. 61 Konstytucji RP i być wykładane w zgodzie z duchem Konstytucji RP,

7 Nieobowiązująca ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2015 r. poz. 1064 ze zm.).

8 Wyrok NSA z 9 lutego 2007 r. (I OSK 517/06) [dostęp: 31.08.2019].

9 Wyrok WSA w Łodzi z 20 grudnia 2010 r. (II SAB/Łd 53/10) [dostęp: 31.08.2019].

10 Wyrok NSA z 21 lipca 2011 r. (I OSK 678/11) [dostęp: 31.08.2019].

11 Zob. wyrok TK z 12 maja 2008 r. (SK 43/05; Dz. U. Nr 90, poz. 560) oraz wyrok TK z 9 kwietnia 2015 r. (K 14/13; Dz. U. z 2015 r. poz. 532) [dostęp: 31.08.2019].

12 Wyrok TK z 15 października 2009 r. (K 26/08), Dz. U. Nr 178, poz. 1382; <http://otkzu.trybunal.gov.pl/2009/9A/135> [dostęp: 31.08.2019].

co oznacza, że wszelkie wyjątki ograniczające to prawo powinny być interpretowane wąsko, a nie rozszerzająco¹³.

Trybunał, analizując kwestię ograniczenia prawa do informacji, powołał się na swoje wcześniejsze wyroki, w którym zaznaczył, że prawo dostępu do informacji nie ma charakteru bezwzględniego. Ograniczenia dostępności informacji publicznej i kryteria ważenia kolidujących ze sobą wartości należy rozważać na gruncie art. 31 ust. 3 Konstytucji, z którego swój początek bierze zasada proporcjonalności. Normy wynikające z art. 31 ust. 3 i art. 61 ust. 3 są w stosunku do siebie komplementarne.

c) Analiza zarzutu niezgodności

Trybunał orzekł, że analiza badanych przepisów oraz ich otoczenia prawnego musi prowadzić do konkluzji, iż ograniczenie prawa do informacji nie znajduje oparcia w art. 61 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP w zakresie testów LEK, LDEK i PES, które już się odbyły. Publiczny dostęp do omawianych testów medycznych nie zagraża wartościom wymienionym w art. 61 ust. 3 Konstytucji RP, jak również przesłankom wymienianym przez art. 5 ust. 2 UDIP, czyli prywatności osoby publicznej lub tajemnicy przedsiębiorcy. Minister Zdrowia w odpowiedzi na wystąpienie RPO podnosił, że upublicznienie zadań egzaminacyjnych uniemożliwiłoby efektywną kontrolę społeczną nad organami władzy publicznej. W innym piśmie argumentował, że jawność prowadziłaby do szybkiego wyczerpania puli możliwych pytań, co z kolei wpłynęłoby negatywnie na jakość kształcenia lekarzy. TK uznał, że przytoczone argumenty są w swojej naturze pozaprawne i nie wytrzymują konfrontacji z przesłankami ograniczającymi z art. 61 ust. 3 Konstytucji RP. Zaaprobował argumenty NRL, że dostęp do pytań egzaminacyjnych przeciwdziała sytuacji, w której osoba posiadająca odpowiednią wiedzę merytoryczną nie może zdać egzaminu ze względu na niedostateczną znajomość jego formuły. Zgodził się też, że patrząc na inne egzaminy: maturalny, gimnazjalny czy na aplikacje prawnicze, cel, jakim jest weryfikacja wiedzy, nie jest zagrożony przez publikację arkuszy pytań.

Trybunał zwrócił również uwagę na dwoistość celów prawa do informacji, które z jednej strony jest indywidualnym prawem podmiotowym, pozwalającym na realizację interesu jednostki, a z drugiej publicznym prawem podmiotowym, które umożliwia kontrolę społeczną nad realizacją obo-

wiązków nałożonych na podmioty publiczne. Jednocześnie podkreślił swoje orzecznictwo mówiące, że powszechny i szeroki dostęp do informacji publicznej stanowi niezbędną przesłankę istnienia społeczeństwa obywatelskiego, a tym samym urzeczywistnienie demokratycznych zasad funkcjonowania władzy publicznej w państwie prawnym¹⁴.

III. Analiza stanowiska TK

a) Uwagi ogólne

Wyrok TK należy ocenić pozytywnie. Przede wszystkim ze względu na fakt ochrony prawa do informacji publicznej. Z aprobatą należy przyjąć derogację z systemu prawa przepisów, które ograniczały dostęp do informacji publicznej, czyli w tym przypadku testów LEK, LDEK i PES, które zostały już przeprowadzone. Rozstrzygnięcie to ma niebagatelne znaczenie dla około 12 000 osób przystępujących corocznie do LEK i LDEK, a także wielu lekarzy starających się o uzyskanie tytułu specjalisty w danej dziedzinie medycyny¹⁵.

Analizowane orzeczenie wpływa również na sytuację każdego obywatela, ponieważ umacnia prawo do informacji publicznej i buduje fundamenty transparentnego państwa i społeczeństwa. Trybunał stanął na straży art. 61 Konstytucji RP i spojrzął na regulację ustawową jedynie przez pryzmat wartości wymienionych w art. 61 ust. 3 Konstytucji RP, odrzucając argumentację Ministra Zdrowia opartą na przesłankach irrelewantnych z punktu widzenia granic prawa do informacji publicznej.

b) Szersze ujęcie wykorzystania prawa do informacji publicznej

Z pewnością należy docenić fakt stwierdzenia przez TK, że prawo dostępu do informacji pozwala na kontrolę społeczną. Na aprobatę zasługuje również, iż Trybunał potwierdził swoją dotychczasową linię orzecniczą, w której zauważa, że społeczeństwo obywatelskie i demokratyczne państwo prawa nie może istnieć bez dobrze funkcjonującego prawa do informacji publicznej. Jednak, rozważając tę kwestię, można żałować, że sędziowie TK pomijają znaczenie prawa do informacji publicznej dla innych sfer życia, takich jak praca naukowa czy działalność gospodarcza¹⁶. Dostęp do testów LEK, LDEK czy PES może stanowić szansę na założenie lub rozszerzenie działalności

¹³ Wyrok TK z 16 września 2002 r. (K 38/01), Dz.U. Nr 156, poz. 1306; LEX nr 56618.

¹⁴ Wyrok TK z 15 października 2009 r. (K 26/08) wyrok TK z 10 lutego 2014 r. (SK 50/13; Dz.U. 2015 poz. 227; <http://otkzu.trybunal.gov.pl/2015/2A/12>) [dostęp: 31.08.2019].

¹⁵ Do egzaminów LEK i LDEK w 2015 r. przystąpiło w sumie 12 239 osób, w 2014 r. liczba egzaminowanych wyniosła 12 305 osób – opracowanie własne na podstawie komunikatów CEM.

¹⁶ M Maj, *Informacja publiczna: jak zarabiać na darmowych danych* [dostęp: 31.08.2019].

gospodarczej np. o wydanie opracowanych testów jako pomocy naukowej dla studentów i lekarzy przystępujących do egzaminów medycznych. Dobrym przykładem obrazującym potencjał drzemiący w informacji publicznej stanowią dla przykładu e-usługi typu „Transportoid” czy „jakdojade.pl”. Bazują one na rozkładzie jazdy komunikacji miejskiej, będącym informacją publiczną i umożliwiają zaplanowanie podróży w wielu polskich miastach. Przynoszą zyski dzięki liczbie osób korzystających z ich usług za pośrednictwem serwisów internetowych, a także aplikacji dostępnych na telefony komórkowe i smartfony. Na marginesie warto odnotować, że spór Transportoida z MPK w Krakowie przyczynił się do ważnego dla prawa do informacji publicznej orzeczenia WSA w Krakowie¹⁷.

c) Technika legislacyjna

Z wyroku wyłania się również wskazówka dla ustawodawcy w zakresie techniki legislacyjnej, która jednak nie została wyrażona *expressis verbis* w orzeczeniu TK. Regulacja ograniczająca prawo człowieka, jakim jest prawo do informacji publicznej, została wprowadzona na mocy ustawy z 28 kwietnia 2011 r. o zmianie ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentystry. Na mocy tej ustawy posłużono się techniką legislacyjną, związaną ze zmianą, modyfikacją lub wyłączeniem reżimu dostępu do informacji publicznej wynikającego z UDIP. Taki sposób działania jest niewłaściwy dla całego systemu prawnego, ponieważ prowadzi do fragmentaryzacji regulacji i ogólnego chaosu. Wielość norm dotyczących tego samego zagadnienia nie sprzyja ich spójności. W efekcie narusza to zaufanie obywateli do państwa i prawa. Taką modyfikację powinno popierać odpowiednio uargumentowane i rozważone *ratio legis*. Stanowi to również zagrożenie dla prawa do informacji, ze względu na możliwość jego arbitralnego ograniczenia. Jak wygląda taki proces, można było zaobserwować w kontekście dostępu do pytań z omawianych egzaminów lekarskich.

IV. Podsumowanie

Choć należy pozytywnie ocenić głosowany wyrok TK, to warto zauważyć, że Trybunał nie wykorzystał okazji, aby w dostateczny sposób zaznaczyć szczególne znaczenie prawa do informacji publicznej dla każdego człowieka. Z jednej strony orzeczenia TK, poprzez ingerencję w system prawny, wpływają na sytuację osób bezpośrednio zainteresowanych (w tym przypadku lekarzy i studentów medycyny). Z drugiej zaś wpływają na świadomość praw-

nią społeczną wszystkich obywateli. Dostęp do informacji publicznej niejednokrotnie ma niebagatelny wpływ na nasze życie i urzeczywistnienie innych praw i wolności. Czy będzie możliwa realizacja wolności wyboru zawodu z art. 65 Konstytucji RP, gdy absolwent studiów medycznych nie będzie mógł uzyskać prawa do wykonywania zawodu albo wyboru interesującej go specjalizacji przez nieznaną formę egzaminów medycznych? Czy pacjent będzie mógł liczyć na to, że Rzeczpospolita Polska zapewni każdemu człowiekowi ochronę życia i zdrowia na dostatecznym poziomie, jeżeli jakość egzaminów lekarskich będzie wykuwać się w zaciszu gabinetów CEM, a nie w dyskusji ekspertów, środowiska lekarskiego i obywateli? Z pewnością wpływ prawa do informacji publicznej na inne prawa jest często niedocenianym aspektem.

Jest to szczególnie ważne w kontekście wykonywania zawodu lekarza. To specyficzna profesja, której istotą jest relacja chorego z lekarzem, a której przedmiotem jest życie i zdrowie człowieka. Chory przychodzi ze swoim bólem, zgrozotą, cierpieniem, trwogą i woła o pomoc¹⁸. Aby lekarz mógł pomóc pacjentowi, musi posiadać jak najlepszą wiedzę, cały czas ją aktualizować, nieustannie czynić wysiłki w tym kierunku oraz wykazywać się empatią wobec chorego. Odpowiedniego poziomu wiedzy nie można osiągnąć bez atmosfery współpracy i otwartości. Sytuacja taka może mieć miejsce, dopiero gdy funkcjonuje w transparentnym środowisku. Tę świadomość muszą posiadać przyszli lekarze, a tymczasem ustawodawca bez wskazania jakiegokolwiek *ratio legis* utajnia testy, buduje „kulturę tajemnicy”, pokazując, że wartość, jaką jest prawo dostępu do informacji publicznej, jest bez znaczenia, a wręcz można dojść do wniosku, że jest ona niepożądana.

O tym, że jawność i otwarta dyskusja są istotnym problemem środowiska lekarskiego, świadczą chociażby wyroki sądów administracyjnych w prowadzonym przez Sieć Obywatelską Watchdog Polska monitoringu szpitali¹⁹ czy wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie Sosinowska p. Polsce²⁰, który dotyczył wolności słowa i prawa do krytyki w zakresie diagnozowania i sposobu leczenia przez innego lekarza. Wyrok TK, choć merytorycznie z pewnością stanowi istotny krok w kierunku większej jawności, mógłby położyć większy nacisk na wieloaspektowe podejście do prawa dostępu do informacji publicznej oraz proces tworzenia regulacji w tej materii.

¹⁷ Wyrok WSA w Krakowie z 18 września 2012 r. (II SAB/Kr 105/12) [dostęp: 31.08.2019].

¹⁸ A. Szczeklik, *Katharsis. O uzdrowicielskiej mocy natury i sztuki*, Kraków 2002, s. 12.

¹⁹ A. Mularczyk, B. Wilk, *Co zaskakuje w monitoringu szpitali??* [dostęp: 31.08.2019].

²⁰ Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 18 października 2011 r. w sprawie *Sosinowska p. Polsce*, nr skargi 10247/09, <http://hudoc.echr.coe.int/?i=001-107053> [dostęp: 31.08.2019].

UMOWY Z CZŁONKAMI ZARZĄDU PKP S.A. JAKO INFORMACJA PUBLICZNA.

Glosa krytyczna do wyroku WSA w Warszawie z 22 października 2015 r.
(II SAB/Wa 828/15)¹

Barbara Trybulińska

II miejsce w kategorii otwartej

¹ Wyrok WSA w Warszawie z 22 października 2015 r. (II SAB/Wa 828/15) [dostęp: 31.08.2019].

Teza orzeczenia¹:

„Umowy podpisane z członkami aktualnego zarządu Polskich Kolei Państwowych S.A. nie stanowią informacji publicznej. Do umów należy zastosować te same zasady, co do umów o pracę czy też umów regulujących zasady zatrudnienia, co do których przyjmuje się, że nie stanowią informacji publicznej. Nie dotyczą bowiem realizacji zamierzeń publicznych czy szeroko rozumianego prawa publicznego. Takie umowy nie stają się informacją publiczną tylko dlatego, że akcjonariuszem spółki jest Skarb Państwa.”

I. Stan faktyczny

W 2012 r. stowarzyszenie Sieć Obywatelska Watchdog Polska zwróciło się do Polskich Kolei Państwowych S.A. z wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej w postaci umów podpisanych z członkami aktualnego zarządu spółki. Odpowiadając na powyższy wniosek, Spółka wskazała, że żądane informacje nie stanowią informacji publicznej w rozumieniu art. 1 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej², uznając jednocześnie, że nie ma obowiązku ich udostępnienia.

WSA w Warszawie w wyroku z 20 lutego 2013 r. (II SAB/Wa 466/12)³ uwzględnił skargę na bezczynność, zobowiązując PKP S.A. do rozpoznania wniosku złożonego przez Stowarzyszenie. Na skutek skargi kasacyjnej PKP S.A. wyrok ten został uchylony wyrokiem NSA z 30 października 2013 r. (I OSK 1091/13)⁴. Po ponownym rozpoznaniu sprawy wyrokiem z 4 marca 2014 r. (II SAB/Wa 28/14)⁵, sąd administracyjny ponownie uwzględnił skargę na bezczynność, uznając, że PKP S.A. jest podmiotem zobowiązanym do udostępnienia informacji publicznej, a żądane umowy należy zakwalifikować jako informację publiczną. Wskazane orzeczenie zostało uchylone na mocy wyroku NSA z 24 czerwca 2015 r. (I OSK 1486/14)⁶, a sprawa została przekazana do ponownego rozpoznania. Zdaniem NSA sąd pierwszej instancji, ponownie rozpoznając sprawę, nie ocenił całokształtu zebranego materiału dowodowego oraz nie wyjaśnił okoliczności faktycznych. NSA stwierdził przede wszystkim, że z akt sprawy nie wynika, żeby PKP S.A. w ramach prowadzonej działalności reali-

zowała szeroko rozumianą funkcję transportową. Sąd pierwszej instancji nie powołał się też na inne dowody, z których wynikałyby okoliczności świadczące o wykonywaniu przez Spółkę innych zadań publicznych. W dalszej kolejności NSA podniósł także, że WSA w Warszawie nie przedstawił przekonującej argumentacji uzasadniającej stanowisko, że umowy z członkami zarządu PKP S.A. mają charakter informacji publicznej. Ostatecznie w ocenie NSA wątpliwe ustalenia stanu faktycznego odnośnie do uznania, że PKP S.A. wykonuje zadania publiczne i wyrokowanie na tej podstawie spowodowały, że w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku WSA w Warszawie a priori przyjął, iż informacja, o którą wnioskowało Stowarzyszenie, stanowi informację publiczną w rozumieniu ustawy o dostępie do informacji publicznej.

WSA w Warszawie, orzekając ponownie w sprawie, przyjął pogląd NSA, tym samym stwierdzając, że PKP S.A. jest podmiotem objętym ustawą o dostępie do informacji publicznej, przy czym umowy z członkami zarządu PKP S.A. nie stanowią informacji publicznej podlegającej ujawnieniu.

II. Analiza wyroku WSA w Warszawie

Tytułem wstępu należy zauważyć, że ustawa o dostępie do informacji publicznej doczekała się już całkiem dużego dorobku orzeczniczego, a mimo to wciąż występuje wiele niejasności i kontrowersji z nią związanych. Orzecznictwo także nie zawsze jest jednolite.

Samo prawo dostępu do informacji publicznej w prawie polskim uregulowane zostało już na poziomie konstytucyjnym tj. w art. 61 Konstytucji RP⁷. Co ciekawe, wskazuje się, że jest to jedna z nielicznych ustaw zasadniczych, która przewiduje takie prawo – w większości państw europejskich zagadnienie to jest uregulowane, ale nie na poziomie konstytucyjnym⁸. Zgodnie z art. 61 ust. 1 Konstytucji „Obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komu-

1 Teza sporządzona przez autorkę glosy na podstawie uzasadnienia wyroku.

2 Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 133 ze zm.), dalej jako: „UDIP”

3 Wyrok WSA w Warszawie z 20 lutego 2013 r. (II SAB/Wa 466/12) [dostęp: 31.08.2019].

4 Wyrok NSA z 30 października 2013 r. (I OSK 1091/13) [dostęp: 31.08.2019].

5 Wyrok WSA w Warszawie z 4 marca 2014 r. (II SAB/Wa 28/14)

6 Wyrok NSA z 24 czerwca 2015 r. (I OSK 1486/14).

7 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako: „Konstytucja RP”.

8 Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1-86, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, LEGALIS.

nalnym lub majątkiem Skarbu Państwa”. To konstytucyjne prawo ma na celu umożliwienie wszystkim obywatelom realnego udziału w życiu publicznym i służy przejrzystości działań władzy publicznej oraz osób wykonujących jej zadania. Służy więc ono przede wszystkim do sprawowania obywatelskiej kontroli nad funkcjonowaniem władzy publicznej. Podobnie zakresowo dostęp do informacji publicznej reguluje UDIP. Niestety cały czas wiele trudności sprawia określenie, kto jest podmiotem zobowiązanym do udzielenia takich informacji oraz co mieści się w ich zakresie. W przypadku głosowanego orzeczenia trzeba rozważyć, czy PKP S.A. jest podmiotem zobowiązanym do udostępnienia informacji publicznej w rozumieniu u.d.i.p. oraz czy umowy z członkami zarządu tej spółki stanowią takową informację.

W zakresie dotyczącym podmiotów zobowiązanych do udostępnienia informacji publicznej należy wskazać, że w głosowanym orzeczeniu WSA w Warszawie słusznie wskazał, iż na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 5 UDIP, PKP S.A. jest podmiotem zobowiązanym do udostępnienia informacji publicznej. Zgodnie ze wspomnianym przepisem „Obowiązane do udostępniania informacji publicznej są władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne, w szczególności: (...) podmioty reprezentujące inne osoby lub jednostki organizacyjne, które wykonują zadania publiczne lub dysponują majątkiem publicznym, oraz osoby prawne, w których Skarb Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub samorządu gospodarczego albo zawodowego mają pozycję dominującą w rozumieniu przepisów o ochronie konkurencji i konsumentów”. WSA w Warszawie dokonał wykładni całego przepisu, dochodząc jednak do wniosku, że spółka PKP S.A. jest podmiotem wypełniającym znamiona jedynie ostatniej z przesłanek tj. osoby prawnej, w której Skarb Państwa ma pozycję dominującą, ponieważ w przypadku PKP S.A. Skarb Państwa jest jedynym akcjonariuszem. Kwestię tę należy uznać za bezsporną.

Wątpliwości budzi jednak odrzucenie przesłanki związanej z dysponowaniem przez spółkę majątkiem publicznym. WSA w Warszawie, kierując się wykładnią dokonaną przez NSA w wyroku z 24 czerwca 2015 r. (I OSK 1486/14), uznał, że majątek PKP S.A. jest własnością spółki zupełnie odrębną od Skarbu Państwa, który jest jedynie właścicielem wszystkich jej akcji. Patrząc przez pryzmat UDIP, warto wskazać na fakt, że już twórcy ustawy definiowali majątek publiczny jako „mienie państwowe, mienie komunalne, mienie należące do podmiotów sektora finansów publicznych w rozumieniu ustawy o finansach publicznych oraz mienie należące do banków i spółek prawa handlowego, w których Skarb Państwa posiada ponad 50% udziałów w kapitale zakładowym”⁹. PKP S.A. stano-

wi jednoosobową spółką Skarbu Państwa, a więc spełnia wskazane wyżej kryterium. Ponadto warto zwrócić uwagę na fakt, że zarówno przepis art. 4 ust. 1 pkt 5 UDIP, jak i art. 61 ust. 1 Konstytucji RP stanowi o majątku publicznym. Nawet jeżeli kodeksowo należy *prima facie* uznać, że bezpośrednio majątek spółki jest czymś odrębnym od majątku akcjonariusza, to w omawianym przypadku trzeba sięgnąć głębiej. Akcje w spółkach prawa handlowego wymieniane były jako składniki majątku Skarbu Państwa także w rozporządzeniu w sprawie szczegółowych zasad ewidencjonowania majątku Skarbu Państwa¹⁰, jak i sprawozdaniach Ministerstwa Skarbu Państwa o stanie mienia Skarbu Państwa. Akcjonariuszowi może przysługiwać dywidenda, zatem PKP S.A., gospodarując posiadanym majątkiem w sposób pośredni, wpływa na majątek Skarbu Państwa. Robiąc to w sposób nieodpowiedni, wydając zbyt dużą ilość środków na nierentowne inwestycje, PKP S.A. może powodować, że Skarb Państwa, jako akcjonariusz, otrzyma mniejszy wpływ środków do majątku. Na podstawie powyższych rozważań można więc uznać, że PKP S.A. w sposób pośredni dysponuje majątkiem publicznym z tytułu stosunków własnościowych, jakie panują w tej spółce.

Odnosząc się do tezy głosowanego orzeczenia, należy wskazać, że drugim istotnym zagadnieniem, które wymaga poruszenia, jest kwestia umowy z członkiem zarządu spółki jako informacji publicznej. Zgodnie z twierdzeniem WSA w Warszawie umowy, o których udostępnienie w trybie informacji publicznej wnioskowało Stowarzyszenie, nie stanowią informacji publicznej. WSA zajął takie stanowisko w oparciu o wcześniejszy wyrok NSA w tej sprawie oraz na podstawie dokonanych wcześniej rozważań w zakresie struktury właścicielskiej spółki. Zdaniem Sądu, skoro spółki PKP S.A. nie łączy ze Skarbem Państwa nic więcej, poza samą strukturą właścielską, to nie ma podstaw do uznania, że umowy z członkami zarządu stanowią informację publiczną. Nie dotyczą bowiem ani realizacji zamierzeń publicznych ani szeroko rozumianego prawa publicznego. Założenie to wydaje się jednak błędne. Kierując się taką wykładnią, należałoby uznać, że w zasadzie PKP S.A. jest podmiotem zobowiązanym do udostępnienia informacji publicznej na podstawie u.d.i.p. z racji realizacji przesłanki dotyczącej struktury właścielskiej, jednakże poza tym nie wykonuje żadnych zadań publicznych ani nie dysponuje majątkiem publicznym, więc żadne informacje posiadane przez tą spółkę nie będą informacjami publicznymi na podstawie art. 1 ust. 1 UDIP.

W związku z wcześniejszymi rozważaniami dotyczącymi dysponowania majątkiem publicznym umowy z członkami zarządu PKP S.A. można uznać za informacje publiczne, podlegające co najwyżej pewnym ograniczeniom

9 Zob.: uchwała NSA z 11 kwietnia 2005 r. (I OPS 1/05) [dostęp: 31.08.2019].

10 Zob.: nieobowiązujące rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie szczegółowych zasad ewidencjonowania majątku Skarbu Państwa z dnia 14 września 1999 r. (Dz.U. 1999 nr 77 poz. 864).

z tytułu ochrony danych osobowych. Wbrew ocenie dokonanej przez WSA w Warszawie, w orzecznictwie wielokrotnie już wskazywano, że umowy o pracę bądź inne rodzaje umów, jeżeli mają związek z majątkiem publicznym, stanowią informację publiczną. W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjęto, że informacja może dotyczyć sprawy publicznej również wtedy, gdy odnosi się do spraw w zakresie wykonywanych przez podmioty wymienione w art. 4 UDIP zadań publicznych i gospodarowania majątkiem publicznym, w tym także treść umów cywilnoprawnych dotyczących majątku publicznego¹¹. Ponadto także w wyroku NSA z 2 kwietnia 2014 r. dotyczącym umów zawieranych przez Sąd Najwyższy stwierdzono, że umowy te obrazują zasady funkcjonowania Sądu Najwyższego, stanowią informacje o osobach sprawujących określone funkcje i ich kompetencje, a także obrazują gospodarowanie środkami publicznymi, którymi dysponuje Sąd Najwyższy¹². Uznając, że spółka PKP S.A. dysponuje w sposób pośredni majątkiem Skarbu Państwa, właściwym jest, aby umowy przez nią zawierane mogły być objęte kontrolą obywatelską. Członkowie zarządu w działalności spółki kapitałowej są jednymi z najważniejszych osób. Zgodnie z art. 368 § 1 Kodeksu spółek handlowych¹³ zarząd prowadzi sprawy spółki i reprezentuje spółkę, ma więc ogromny wpływ także na jej majątek. Biorąc pod uwagę powołane wyżej orzeczenia sądów administracyjnych, także w przypadku PKP S.A. należy stwierdzić, że umowy z członkami zarządu są źródłem informacji o ich obowiązkach, wysokości wynagrodzenia, co wiąże się z gospodarowaniem majątkiem przez spółkę oraz ewentualnych innych istotnych ustaleń co do sposobu funkcjonowania spółki. Podsumowując, trzeba uznać, że nieuznanie przez WSA w Warszawie umów z członkami zarządu PKP S.A. za informacje publiczne jest błędne.

Mając na względzie powyższe rozważania, wypada jednak zastrzec, że w przypadku udostępniania informacji publicznych w postaci umów o pracę czy też umów cywilnoprawnych, prawo do informacji publicznej podlega pewnym ograniczeniom w związku z ochroną danych osobowych podmiotów, których one dotyczą. Podmiot zobowiązany, w omawianym przypadku PKP S.A. mógłby więc na podstawie art. 5 ust. 2 UDIP udostępnić informacje po anonimizacji występujących w nich danych osobowych, nie dotyczy to jednak warunków pracy i zatrudnienia.

III. Podsumowanie

Po przeanalizowaniu stanu faktycznego, orzecznictwa oraz obowiązujących przepisów prawa, należy stwierdzić, że głosowany wyrok nie zasługuje na aprobatę. Dokonana przez WSA w Warszawie wykładnia przepisów jest bar-

dzo literalna i nie sięga istoty problemu. Co prawda wyrok ten jest silnie ukierunkowany wykładnią dokonaną wcześniej w tej samej sprawie przez NSA, co nie zmienia faktu, że należy uznać ją za błędną. Spółka PKP S.A. powinna zostać uznana za zobowiązaną do udostępnienia informacji publicznej nie tylko ze względu na pozycję dominującą Skarbu Państwa jako jedyne go udziałowca spółki, ale także jako podmiot pośrednio dysponujący majątkiem publicznym. W związku z powyższym również umowy zawarte z członkami zarządu powinny zostać udostępnione Stowarzyszeniu, po dokonaniu wcześniejszej ewentualnej anonimizacji ze względu na ochronę danych osobowych osób, których umowy te dotyczą.

¹¹ Zob. wyrok WSA w Warszawie z 16 listopada 2004 r. (II SAB/WA 238/04), wyrok NSA z 11 września 2012 r. (I OSK 903/12) [dostęp: 31.08.2019].

¹² Wyrok NSA z 2 kwietnia 2014 r. (I OSK 1741/13) [dostęp: 31.08.2019].

¹³ Ustawa z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 505).

18

DOPUSZCZALNOŚĆ UMORZENIA POSTĘPOWANIA W PRZEDMIOCIE ODMOWY UDOSTĘPNIENIA INFORMACJI.

Glosa aprobująca do wyroku WSA we Wrocławiu z 7 lipca 2014 r. (IV SAB/Wr 79/14)¹

Konrad Wojciechowski

wyróżnienie w kategorii otwartej

¹ Wyrok WSA we Wrocławiu z 7 lipca 2014 r. (IV SAB/Wr 79/14) [dostęp: 31.08.2019].

Tezy orzeczenia²:

1. Organ odwoławczy, rozstrzygając sprawę z odwołania od decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej, nie tylko jest uprawniony do dokonania merytorycznej oceny przesłanek odmowy udostępnienia informacji, na które powołał się dysponent informacji w decyzji, ale uprawniony jest również do dokonania kompleksowej oceny, czy istnieją jakiegokolwiek przesłanki przemawiające przeciwko możliwości udostępnienia wnioskowanej informacji publicznej.
2. Gdy organ odwoławczy, rozstrzygając sprawę z odwołania od decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej, nie dostrzega żadnych przesłanek prawnych przemawiających przeciwko możliwości udostępnienia przedmiotowej informacji publicznej, właściwym jest wydanie przez ten organ decyzji orzekającej o uchyleniu odmowy udostępnienia informacji publicznej oraz o umorzeniu postępowania w sprawie odmowy udostępnienia informacji publicznej.
3. Decyzja organu odwoławczego uchylająca odmowę udostępnienia informacji publicznej i umarzająca postępowanie w sprawie odmowy udostępnienia informacji publicznej, powoduje powrót do stanu przed wydaniem decyzji o odmowie udostępnienia informacji, zobowiązując organ będący dysponentem informacji publicznej do ponownego rozpoznania wniosku o udostępnienie informacji publicznej. Nie następuje bowiem umorzenie postępowania w sprawie udostępnienia informacji publicznej, ale następuje jedynie umorzenie postępowania w sprawie odmowy udostępnienia informacji publicznej.
4. Rozpoznając ponownie sprawę udostępnienia informacji publicznej po tym, gdy decyzją organu odwoławczego została uchylona pierwotna odmowa udostępnienia informacji oraz zostało umorzone postępowanie w sprawie odmowy udostępnienia informacji, dysponent żądanej w trybie wnioskowym informacji publicznej jest związany ostateczną decyzją organu odwoławczego rozstrzygającą postępowanie w sprawie odmowy udostępnienia informacji publicznej i przesądzającą o braku przesłanek prawnych dla odmowy udostępnienia informacji, a co za tym idzie, przy niezmienionym stanie faktycznym i prawnym, dysponent żądanej informacji publicznej nie może odmówić wnioskodawcy jej udostępnienia.

I. Stan faktyczny sprawy

Głosowany wyrok WSA we Wrocławiu z 7 lipca 2014 r. (IV SAB/Wr 79/14) rozstrzygał sprawę ze skargi na bezczynność organu administracji publicznej w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej³. Spór sądowoadministracyjny dotyczył działań dysponenta informacji publicznej podejmowanych po tym, gdy organ odwoławczy uchylił decyzję o odmowie udostępnienia informacji publicznej, umarzając jednocześnie postępowanie w sprawie odmowy udostępnienia informacji publicznej.

Organ administracji publicznej, będący dysponentem żądanej przez obywatela informacji publicznej, stał na stanowisku, że wytyczne zawarte w decyzji organu odwoławczego nie obligowały go do załatwienia sprawy udostępnienia informacji publicznej. Uznał bowiem, że umorzenie przez organ odwoławczy postępowania w sprawie odmowy udostępnienia informacji oznaczało umorzenie całego postępowania wszczętego wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej, a nie tylko postępowania administracyjnego w części dotyczącej wydania decyzji odmawiającej udostępnienia informacji.

Dysponent informacji forsował przy tym pogląd, zgodnie z którym organ odwoławczy, rozstrzygając sprawę odwołania od decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej, co do samej zasady nie był uprawniony do wydania decyzji opartej o art. 138 §1 pkt 2 Kodeksu postępowania administracyjnego⁴, twierdząc, iż organ odwoławczy nie może rozstrzygnąć o obowiązku udostępnienia tej informacji w zastępstwie dysponenta informacji, gdyż tylko on może udostępnić tę informację, i to na drodze czynności materialno-technicznej, a nie na drodze decyzji administracyjnej rozstrzygającej o obowiązku udostępnienia żądanej informacji publicznej. Dysponent informacji wskazywał, iż skoro organ odwoławczy w postępowaniu z odwołania od decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej nie posiada żądanej informacji publicznej, to tenże organ odwoławczy nie ma możliwości weryfikacji, czy istnieją przesłanki prawne przemawiające przeciwko możliwości udostępnienia żądanej informacji publicznej. Wedle stanowiska dysponenta żądanej informacji publicznej, organ odwoławczy może co najwyżej ocenić, czy decyzja o odmowie udostępnienia informacji była zgodna z obowiązującym prawem, ewentualnie uchylić odmowę udostępnienia informacji, ale nie może rozstrzygać, czy określona informacja publiczna pozostająca w posiadaniu organu I instancji podlega obowiązkowi jej udostępnienia.

² Teza sporządzona przez autora glosy na podstawie uzasadnienia wyroku

³ Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 133 ze zm.), dalej jako: „UDIP”.

⁴ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 2096 ze zm.), dalej jako: „KPA”.

Przyjęcie takiego stanowiska powoduje, iż organ odwoławczy, w każdym przypadku uchylenia decyzji o odmowie udostępnienia informacji wydanej przez dysponenta informacji, powinien przekazać sprawę odmowy udostępnienia informacji do ponownego rozpatrzenia dysponentowi informacji w trybie art. 138 § 2 KPA.

II. Stanowisko WSA we Wrocławiu

W omawianym wyroku WSA we Wrocławiu wskazał jednoznacznie dysponentowi informacji, iż umorzenie przez organ odwoławczy postępowania w sprawie odmowy udostępnienia informacji nie jest równoznaczne z umorzeniem całego postępowania w sprawie udostępnienia informacji, a zatem dysponent informacji, po wydaniu przez organ odwoławczy decyzji uchylającej odmowę udostępnienia informacji i umarzającej postępowanie w sprawie odmowy udostępnienia informacji, jest zobowiązany do ponownego rozpoznania wniosku o udostępnienie informacji publicznej. Podkreślił również, iż decyzja organu odwoławczego jest w sprawie decyzją ostateczną, zatem dysponent informacji przy ponownym rozpoznaniu wniosku nie może odmówić wnioskodawcy udostępnienia informacji publicznej z powołaniem się na taką samą podstawę prawną, jak w uchylonej przez organ odwoławczy decyzji o odmowie udostępnienia informacji.

WSA we Wrocławiu w głosowanym orzeczeniu wskazał bowiem, że: „(...) wydanie w niniejszej sprawie w toku instancji decyzji ostatecznej obliuguje Burmistrza Oławy do rozpoznania wniosku skarżącego z dnia 30 października 2013 r. na zasadach i w trybie przewidzianym w ustawie o dostępie do informacji publicznej. Wniosek winien organ rozpoznać w terminach określonych w powyższej ustawie dla udostępnienia informacji publicznej lub wydania decyzji, liczonych od dnia doręczenia Burmistrzowi Oławy decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego we Wrocławiu z 24 lutego 2014 r., przy czym przy zachowaniu identycznych okoliczności prawnych i faktycznych nie może odmówić wnioskodawcy udostępnienia informacji publicznej powołując taką samą podstawę prawną jak w uchylonej decyzji”. Dalej wskazano, że taka konkluzja została wywiedziona w wyroku WSA w Krakowie z 11 grudnia 2009 r. (II SAB/Kr 65/09)⁵, utrzymanym w mocy wyrokiem NSA z 21 lipca 2010 r. (I OSK 557/10)⁶.

III. Analiza koncepcji zaakceptowanej przez WSA we Wrocławiu

W doktrynie oraz w orzecznictwie sądów administracyjnych ścierają się dwie odmienne koncepcje proceduralne

dotyczące tego, jakie rozstrzygnięcie powinien wydać organ odwoławczy w wyniku rozpoznania sprawy z odwołania od odmowy udostępnienia informacji publicznej w sytuacji, gdy organ odwoławczy nie dostrzega żadnych przesłanek prawnych przemawiających przeciwko możliwości udostępnienia wnioskodawcy żądanej informacji publicznej.

Pierwsza z tych koncepcji postuluje, aby w takim przypadku organ odwoławczy stosował rozstrzygnięcie z art. 138 § 1 pkt 2 KPA tj., aby, uchylając decyzję o odmowie udostępnienia informacji, organ odwoławczy umarzał jednocześnie postępowanie w sprawie odmowy udostępnienia informacji.

Koncepcja ta pochodzi od M. Jaśkowskiej, sędzi Naczelnego Sądu Administracyjnego, i została po raz pierwszy przedstawiona w monografii z 2002 r.: „W polskim systemie prawnym nie ma bowiem podstawy do dokonywania czynności materialno-technicznych decyzją administracyjną. Nie oznacza to jednak, jak przedstawiono w tezie powyższego wyroku, że poza decyzją utrzymującą w mocy zaskarżone orzeczenie, organ może podjąć jedynie decyzję kasacyjną. Po pierwsze przepisy art. 138 § 2 k.p.a. wyraźnie wskazują na granice podejmowania takich decyzji. Są one możliwe wówczas, gdy rozstrzygnięcie sprawy wymaga uprzedniego przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego w całości lub w znacznej części (nie wchodzi bowiem w grę regulacja z art. 138 § 3 k.p.a.). Jeżeli więc z akt nie będą wynikać jakiegokolwiek braki w zakresie dowodowym, lecz jedynie mylna ocena dowodów lub błąd w wykładni prawa, nie będzie można w ogóle wydać decyzji kasacyjnej. Po drugie takie rozwiązanie pozbawiałoby wnioskodawców ochrony prawnej. Jak wskazał bowiem Sąd w uzasadnieniu powołanego wyroku, ocena prawna i wskazania prawne zawarte w motywach decyzji organu odwoławczego nie byłyby wiążące dla organu pierwszej instancji, gdyż żaden przepis kpa nie przewiduje takiego związania dla czynności materialno-technicznej. W konsekwencji organ niższy mógłby wielokrotnie odmawiać udzielenia informacji. Jednocześnie złożone do NSA skargi podlegałyby oddaleniu. Sąd przyjmowałby bowiem, że wydana w tych warunkach decyzja kasacyjna jest nie tylko zgodna z prawem, ale stanowi jedyne dopuszczalne rozwiązanie. Wydaje się, że bardziej odpowiadające literze prawa i jednocześnie gwarantujące stronie lepszą ochronę byłoby przyjęcie, że w przypadku błędnej decyzji o odmowie, organ wyższy wydawałby decyzję o uchyleniu poprzedniego rozstrzygnięcia i umorzeniu postępowania. Oznaczałoby to bowiem stwierdzenie o bra-

⁵ Wyrok WSA w Krakowie z 11 grudnia 2009 r. (II SAB/Kr 65/09) [dostęp: 31.08.2019].

⁶ Wyrok NSA z 21 lipca 2010 r. (I OSK 557/10) [dostęp: 31.08.2019].

ku możliwości decyzyjnego, tj. odmownego, rozstrzygnięcia sprawy. [...] W takiej sytuacji organ pierwszej instancji nie może wydać ponownie w tych samych warunkach faktycznych i prawnych odmownego rozstrzygnięcia - dotyczyłoby ono bowiem sprawy już rozstrzygniętej decyzją ostateczną (...). Przy ocenie, że brak podstaw do wydania decyzji na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy, organ odwoławczy powinien zaskarżoną decyzję uchylić i umorzyć postępowanie w sprawie. Organ pierwszej instancji nie mógłby ponownie w tych samych warunkach faktycznych i prawnych wydać decyzji odmownej, dotyczyłaby ona bowiem sprawy już rozstrzygniętej decyzją ostateczną⁷.

Powyższy model procedowania w sprawach z odwołania od decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej zyskał aprobatę w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz w orzecznictwie innych wojewódzkich sądów administracyjnych. W wyroku NSA z 21 lipca 2010 r. (I OSK 557/10) wskazano bowiem, że „Istota sprawy sprowadza się do wyjaśnienia, czy wydanie przez organ odwoławczy powołanej decyzji, w następstwie której uchylono zaskarżoną decyzję w całości i umorzono postępowanie pierwszej instancji w sprawie odmowy udostępnienia wnioskodawcy żądanej informacji publicznej, oznaczało, że Burmistrz Miasta Rabka-Zdrój nie był już zobowiązany, ani nawet uprawniony, do podjęcia jakichkolwiek działań związanych z rozpoznaniem wniosku wyżej wymienionego z dnia 2 kwietnia 2009 r. oraz czy decyzja ta rozstrzygała o umorzeniu całego postępowania w sprawie udostępnienia informacji publicznej wszczętego wnioskiem z dnia 2 kwietnia 2009 r., czy też rozstrzygała o umorzeniu postępowania administracyjnego w sprawie odmowy udostępnienia informacji publicznej, która dotyczyła informacji o oznaczeniu nieruchomości zawartej w kolumnie nr 5 prowadzonego rejestru decyzji o warunkach zabudowy z uwagi na ochronę prawa prywatności. W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego, Sąd pierwszej instancji prawidłowo uznał, iż wydanie przez SKO w N.S. powołanej wyżej decyzji nie powodowało umorzenia postępowania w sprawie udzielenia informacji publicznej, lecz nakładało na Burmistrza M.R. obowiązek rozpoznania wniosku K.W. z dnia 2 kwietnia 2009 r. w spornej części na zasadach i w trybie określonym w ustawie o dostępie do informacji publicznej”.

W późniejszym wyroku NSA z 30 marca 2011 r. (I OSK 2116/10)⁸ wskazano, że skoro samorządowe kolegium odwoławcze uznało, że brak jest podstaw do wydania w sprawie decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej, „to postępowanie w przedmiocie wydania ta-

kiej decyzji stało się bezprzedmiotowe. (art. 105 § 1 k.p.a.) Z tego względu organ odwoławczy zgodnie z art. 138 § 1 pkt 2 uchylił decyzję organu pierwszej instancji i umorzył postępowanie w tym zakresie – to jest w zakresie wydania decyzji odmawiającej udostępnienia informacji publicznej”.

W wyroku WSA w Krakowie z 22 listopada 2010 r. (II SAB/Kr 105/10)⁹ rozważania rozpoczęto od wskazania, że postępowanie w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej jest postępowaniem specyficznym, niejurysdykcyjnym, a decyzja o odmowie udostępnienia informacji publicznej „nie ma charakteru decyzji administracyjnej w jej materialnym rozumieniu. Nie kreuje ona bowiem praw i obowiązków adresatów działań administracji publicznej, lecz jest wyłącznie przedstawioną w sformalizowanej procesowej formie negatywną odpowiedzią na wniosek o udzielenie informacji publicznej. Znaczenie formy decyzji w tej sytuacji koncentruje się na jej roli gwarancyjnej, gdyż daje możliwość złożenia odwołania, a następnie skargi do sądu administracyjnego”. Co istotne, dalej zaś wskazano: „Niewątpliwie zasada dwuinstancyjności postępowania administracyjnego nie została wyłączona w sprawach o udostępnienie informacji publicznej i każda nieostateczna decyzja wydana w tych sprawach (poza wyjątkami wymienionymi w ustawie) podlega zaskarżeniu w drodze odwołania, nie oznacza to jednak, że organ drugiej instancji będzie mógł skorzystać ze wszystkich kompetencji przewidzianych w art. 138 k.p.a. Nie będąc dysponentem informacji publicznej, nie będzie mógł np. uchylić zaskarżonej decyzji odmownej i podjąć rozstrzygnięcia merytorycznego, tj. udzielić informacji publicznej. Organ drugiej instancji w istocie bada kwestię zasadności odmowy udzielenia informacji publicznej i w sytuacji, gdy podziela stanowisko organu pierwszej instancji, to utrzymuje w mocy decyzję tego organu, a w sytuacji, gdy nie widzi podstaw do odmowy udzielenia informacji publicznej, uchyla decyzję organu pierwszej instancji, a będąc związany treścią art. 138 k.p.a., nie może poprzestać wyłącznie na uchyleniu decyzji (k.p.a. nie przewiduje możliwości jedynie uchylenia decyzji pierwszej instancji), stąd umarza postępowanie zakończone decyzją odmowną, traktując je jako bezprzedmiotowe. Umorzenie postępowania nie oznacza w tym stanie rzeczy zakończenia postępowania w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej, lecz wręcz przeciwnie, eliminując decyzję odmowną, otwiera ponownie drogę do zakończenia postępowania w przedmiocie udzielenia informacji publicznej”.

Konsekwencje umorzenia postępowania w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej jasno określił

7 M. Jaśkowska, *Dostęp do informacji publicznych w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Toruń 2002, s. 69-80.

8 Wyrok NSA z 30 marca 2011 r. (I OSK 2116/10) [dostęp: 31.08.2019].

9 Wyrok WSA w Krakowie z 22 listopada 2010 r. (II SAB/Kr 105/10).

WSA w Krakowie w wyroku z 5 lutego 2015 r. (II SA/Kr 1687/14)¹⁰: „po przekazaniu sprawy organowi I instancji będzie on zobowiązany do udostępnienia wnioskodawcy informacji publicznej w zakresie wynikającym z decyzji SKO. Nie istnieje podstawa prawna do wydania decyzji administracyjnej w takiej sytuacji”.

Orzeczenia powyższe kształtowały również rozstrzygnięcia organów odwoławczych, które przyjęły przedstawioną koncepcję jako zapewniającą wnioskodawcy realną możliwość uzyskania dostępu do informacji publicznej¹¹.

WSA we Wrocławiu w głosowanym wyroku zaakceptował i przyjął tę koncepcję.

IV. Analiza krytyczna koncepcji przeciwstawnej

Opisanej powyżej koncepcji przyjmującej, że organ odwoławczy powinien umorzyć postępowanie w sprawie odmowy udostępnienia informacji publicznej w przypadku, gdy, uchylając odmowę udostępnienia informacji, nie dostrzega żadnych przesłanek prawnych przemawiających przeciwko możliwości udostępnienia żądanej informacji publicznej, przeciwstawiono w doktrynie koncepcję, w myśl której organ odwoławczy byłby w takiej sytuacji zobowiązany do wydania decyzji kasacyjnej opartej o art. 138 § 2 KPA, a zatem decyzji uchylającej odmowę udostępnienia informacji publicznej i przekazującej sprawę odmowy udostępnienia informacji publicznej organowi I instancji do ponownego rozpoznania.

Autorkami tej przeciwnej koncepcji są sędziowie NSA, I. Kamińska oraz M. Rozbicka-Ostrowska, a koncepcja ta została szczegółowo przedstawiona w komentarzu do ustawy o dostępie do informacji publicznej autorstwa tych sędziów, polemizującym ze wcześniejszą koncepcją sformułowaną przez M. Jaśkowską. Autorki wskazały bowiem: „Uznając za słuszny pogląd, że przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego nie przewidują związania wytycznymi organu odwoławczego dla czynności materialno-technicznej, należy jednak wskazać, że w przypadku uchylenia decyzji organu pierwszej instancji i przekazania mu sprawy do ponownego rozpoznania, jest on w dalszym ciągu zobowiązany do załatwienia wniosku i związany przepisami ustawy o dostępie do informacji publicznej. Jest też, naszym zdaniem, związany oceną prawną organu drugiej instancji co do niezgodności z prawem decyzji wcześniej wydanej na podstawie art. 16 u.d.i.p. Wszystko to obliguje

podmiot zobowiązany do udzielenia informacji do takiego załatwienia sprawy, aby ponowna decyzja odmowna nie spotkała się nie tylko z uchYLENIEM, lecz także z działaniami podjętymi w trybie nadzorczym lub też prawnokarnym. Przy obowiązujących regulacjach ustawowych nie jest to być może rozwiązanie idealne, ale gwarantuje ono stronie domagającej się udzielenia informacji możliwość realnej ochrony prawnej”. Wskazały zarazem: „Otwarte pozostaje jednak pytanie, jaką decyzję powinien podjąć organ drugiej instancji w przypadku, gdy brak przesłanek do uchylenia decyzji w całości i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania, o których mowa w art. 138 § 2 k.p.a. Dotyczy to sytuacji, gdy nie zachodzi konieczność uzupełnienia postępowania dowodowego w całości lub w znacznej części, gdyż możliwość udostępnienia informacji publicznej ma tylko podmiot, który jest w posiadaniu takiej informacji, a treść żądania jest jasna i nie wymaga doprecyzowania. W tej mierze podzielamy pogląd Naczelnego Sądu Administracyjnego, wyrażony we wskazanym wcześniej wyroku z 20 czerwca 2002 r., II SA/Lu 507/02, o konieczności zastosowania tego przepisu w każdym przypadku, gdy decyzja o odmowie udzielenia informacji nie odpowiada prawu”¹².

Opisana koncepcja była forsowana między innymi w wyrokach NSA, w których w składzie orzekającym zasiada współautorka powołanego komentarza, sędziowa NSA I. Kamińska. Tytułem przykładu, w wyroku NSA z 13 maja 2015 r. (I OSK 1250/14)¹³ wskazano: „Brak jest bowiem jakichkolwiek racjonalnych podstaw do dzielenia postępowania, wywołanego wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej, na część, do której odnosi się decyzja organu odwoławczego rozpatrującego odwołanie od decyzji odmawiającej udostępnienia takiej informacji oraz na część, do której ta decyzja się nie odnosi. Nie ma przy tym jakichkolwiek przeszkód, by w takim wypadku – w razie uwzględnienia odwołania - organ odwoławczy zastosował regulację przepisu art. 138 § 2 K.p.a., co powodowało będzie konieczność ponownego rozpoznania wniosku, w tym także stwarzało będzie możliwość zakończenia postępowania w drodze czynności materialno-technicznej udostępnienia żądanej informacji”.

Owa przeciwna koncepcja jest w ocenie autora niniejszej glosy niezgodna z obowiązującym prawem, a przede wszystkim z celem ustawy o dostępie do informacji publicznej, czyli udostępnienie obywatelom w trybie wnioskowym bez zbędnego formalizmu i bez zbędnej zwłoki

¹⁰ Wyrok WSA w Krakowie z 5 lutego 2015 r. (II SA/Kr 1687/14).

¹¹ Por. decyzja SKO w Nowym Sączu z 23 grudnia 2015 r. (SKO-IP-4105-25/15), niepubl. decyzja SKO w Olsztynie z 30 września 2015 r. (SKO.54.24.2015), niepubl.

¹² I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Wolters Kluwer, Wydanie 3, Warszawa 2015, s. 316-319.

¹³ Wyrok NSA z 13 maja 2015 r. (I OSK 1250/14).

informacji będących w posiadaniu organu administracji publicznej. W szczególności, wbrew wywodom autorek tej koncepcji, nie daje ona wnioskodawcy żadnej gwarancji, iż po uchyleniu przez organ odwoławczy niezgodnej z prawem decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej i przekazaniu sprawy do ponownego rozpoznania przez organ I instancji, dysponent informacji będzie zobowiązany do przyjęcia oceny prawnej wyrażonej w rozstrzygnięciu organu odwoławczego oraz do udostępnienia żądanej informacji wnioskodawcy. Koncepcja ta narusza również reguły wykładni systemowej wewnętrznej i zewnętrznej, gdyż nie uwzględnia różnic pomiędzy postępowaniem w sprawie udostępnienia informacji publicznej uregulowanym w sposób autonomiczny przepisami ustawy o dostępie do informacji publicznej a postępowaniem w sprawie odmowy udostępnienia informacji publicznej toczącym się w trybie regulowanym przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego. Wreszcie koncepcja ta została dokonana *contra legem*, gdyż rażąco narusza reguły wykładni gramatycznej z uwagi na przekroczenie hipotezy normy prawnej zakodowanej w art. 138 § 2 KPA.

Nie można bowiem przyjąć kuriozalnego postulatu, aby w każdym przypadku uchylenia przez organ odwoławczy decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej, jako niezna­jdującej podstaw prawnych, rozstrzygnięcie nadzorcze organu odwoławczego musiałyby być połączone z przekazaniem sprawy toczącej się w przedmiocie odmowy udostępnienia informacji publicznej do ponownego rozpatrzenia przez organ pierwszej instancji w trybie art. 138 § 2 KPA, gdyż w przypadku, gdy organ odwoławczy nie znajduje jakichkolwiek podstaw prawnych dla uzasadnienia odmowy udostępnienia żądanej informacji publicznej, nawet innych niż wskazane przez organ pierwszej instancji w pierwotnej decyzji o odmowie udostępnienia informacji, nie dochodzi do wypełnienia hipotezy normy prawnej zakodowanej w art. 138 § 2 KPA. Hipoteza normy prawnej zakodowanej w art. 138 § 2 KPA wypełniona jest bowiem wyłącznie w przypadku, gdy organ odwoławczy uznaje, że rozstrzygnięcie sprawy wymaga uprzedniego przeprowadzenia ponownego postępowania wyjaśniającego. Zatem w każdej sytuacji, gdy w wyniku wniesienia odwołania od decyzji odmawiającej udostępnienia wnioskowanej informacji publicznej, organ odwoławczy nie dostrzega żadnych podstaw prawnych dla odmowy udostępnienia wnioskowanej informacji publicznej, nie zachodzi potrzeba prowadzenia jakiegokolwiek dalszego postępowania wyjaśniającego, a co za tym idzie, niedopuszczalne będzie wydanie decyzji kasacyjnej opartej o art. 138 § 2 KPA. Należy przy tym podkreślić, iż samo stwierdzenie naruszenia przepisów postępowania,

aczkolwiek jest konieczną przesłanką uchylenia zaskarżonej decyzji, nie jest przesłanką wystarczającą dla zwrotu sprawy do ponownego rozpoznania przez organ I instancji. Niezbędne jest bowiem dodatkowo wykazanie, że „konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie”. W sytuacji zatem, gdy sprawa odmowy udostępnienia informacji publicznej nie wymaga już prowadzenia żadnego uzupełniającego postępowania wyjaśniającego, bo dla organu odwoławczego jasne jest, iż żądana informacja publiczna powinna zostać udostępniona wnioskodawcy, nie jest spełniona hipoteza normy zakodowanej w art. 138 § 2 KPA, a zatem nie ma podstaw dla zastosowania dyspozycji tej normy prawnej.

W literaturze wskazuje się, że „wyjątkowy charakter decyzji kasacyjnej powodującej przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia i rozstrzygnięcia przez organ I instancji wywołuje doniosłe konsekwencje prawne. Przy interpretacji przepisu stanowiącego jej podstawę prawną nie jest dopuszczalna wykładnia rozszerzająca. Wobec wyjątków należy stosować wykładnię ścieśniającą – *exceptio est strictissimae interpretationis* (...). Nie może być więc ona podjęta w sytuacjach innych niż te, które wyznaczone zostały treścią art. 138 § 2 k.p.a. Przepis ten do tych tylko sytuacji wyraźnie zawęża możliwość wydania rozstrzygnięcia kasacyjnego. Żadne inne wady postępowania ani wady decyzji wydanej w I instancji nie dają organowi odwoławczemu podstaw do podjęcia rozstrzygnięcia tego typu”¹⁴.

Postulowanie zatem, aby w każdym przypadku, gdy organ odwoławczy uchyla niezgodną z prawem decyzję o odmowie udostępnienia informacji, zachodziła konieczność przekazania sprawy do ponownego rozpatrzenia przez organ pierwszej instancji w trybie art. 138 § 2 KPA, rażąco urąga także zasadzie szybkości i prostoty postępowania zapisanej w art. 12 KPA. Organ odwoławczy, co do zasady, powinien bowiem dążyć do merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy, a decyzja kasacyjna może zapaść tylko w wyjątkowym przypadku, gdy wydanie takiego merytorycznego rozstrzygnięcia przez organ odwoławczy nie jest możliwe z uwagi na istotne braki dowodowe, które nie mogą zostać uzupełnione w ramach postępowania przed organem odwoławczym: „Możliwość czysto kasacyjnego załatwienia sprawy traktowana jest przez kodeks - o czym świadczy treść § 2 oraz cała redakcja art. 138 - jako wyjątkowa (por. wyżej, poz. 1). Przed organem odwoławczym powinno zapaść - zgodnie z właściwie pojętą zasadą dwuinstancyjności oraz zgodnie z zasadą dochodzenia prawdy obiektywnej w każdym stadium postępowania - powtórne rozstrzygnięcie merytoryczne,

¹⁴ G. Łaszczycza [w:] G. Łaszczycza, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Tom II. Komentarz do art. 104-269, LEX.

chyba że zachodzi wyjątkowa sytuacja określona w § 2. Wobec wyjątków zaś należy stosować zawsze wykładnię ścieśniającą (*exceptio est strictissimae interpretationis*). Strona ma prawo żądać i oczekiwać rozstrzygnięcia merytorycznego, organ odwoławczy ma zaś obowiązek temu zadośćuczynić¹⁵.

W ocenie autora równie nietrafnymi są wywody kwestionujące rozróżnienie postępowania w sprawie udostępnienia informacji publicznej od postępowania w sprawie odmowy udostępnienia informacji publicznej. Postępowanie w sprawie wnioskowego udostępnienia informacji publicznej, jak już wielokrotnie podkreślano w orzecznictwie sądów administracyjnych, nie jest jurysdykcyjnym postępowaniem administracyjnym. W szczególności postępowanie w sprawie wnioskowego udostępnienia informacji publicznej nie jest postępowaniem rozstrzyganym w drodze decyzji administracyjnej, o którym mowa w art. 1 pkt 1 KPA czy też w art. 104 § 1 KPA. Należy przyjąć, iż ustawodawca, dążąc do maksymalnego odformalizowania postępowania w sprawie udostępnienia informacji publicznej, założył, że postępowanie w sprawie udostępnienia informacji publicznej ma realizować jeden podstawowy cel - udostępnienie pozostającej w posiadaniu organu administracji publicznej informacji publicznej w możliwie najkrótszym terminie.

W wyroku WSA w Krakowie z 7 lutego 2014 r. (II SAB/Kr 316/13)¹⁶ wskazano bowiem, że „Celem postępowania o udzielenie informacji publicznej nie jest załatwianie sprawy administracyjnej w rozumieniu art. 1, art. 104 § 1 i art. 107 § 1 K.p.a. Udostępnienie informacji publicznej nie jest ani przyznaniem praw lub nałożeniem obowiązków określonym prawem administracyjnym, ani też potwierdzenie takich praw/obowiązków. Postępowanie, którego przedmiotem jest żądanie udostępnienia informacji publicznej jest odrębnym postępowaniem o charakterze administracyjnym, ale zasadniczo innym niż jurysdykcyjne postępowanie administracyjne określone w szczególności w art. 61-126 K.p.a. Tym samym to postępowanie kończy się, co do zasady, udostępnieniem wnioskowanej informacji, czyli podjęciem przez zobowiązany organ czynności technicznej. Przy tak prowadzonym postępowaniu nie ma podstaw do chociażby odpowiedniego stosowania przepisów K.p.a.”.

Nie można zatem twierdzić, jakoby umorzenie postępowania w sprawie odmowy udostępnienia informacji publicznej było równoznaczne z umorzeniem postępowania w sprawie udostępnienia informacji publicznej, co miałoby nieść

ryzyko, iż dysponent informacji publicznej nie będzie mógł załatwić sprawy udostępnienia informacji po wydaniu przez organ odwoławczy decyzji o uchyleniu odmowy udostępnienia informacji i umorzeniu postępowania w sprawie odmowy udostępnienia informacji. Jak już bowiem podkreślono wcześniej, postępowanie w sprawie udostępnienia informacji publicznej nie jest jurysdykcyjnym postępowaniem administracyjnym, a zatem postępowanie w sprawie udostępnienia informacji publicznej nie może zostać umorzone jako bezprzedmiotowe w oparciu o art. 105 § 1 KPA. Przepis ten nie znajdzie bowiem zastosowania do postępowania w sprawie udostępnienia informacji, podobnie jak np. art. 10 KPA, art. 28 KPA, czy też art. 97 § 1 KPA.

Postępowanie w sprawie udostępnienia informacji publicznej znalazło własne, autonomicznie przesłanki umorzenia tego postępowania, uregulowane w art. 14 ust. 2 UDIP. Jednocześnie z uwagi na art. 16 ust. 2 UDIP. możliwe będzie jednak umorzenie postępowania w sprawie odmowy udostępnienia informacji publicznej, gdyż przepisy regulujące jurysdykcyjne postępowanie administracyjne, w tym również art. 105 § 1 KPA, znajdują zastosowanie do odmowy udostępnienia informacji. Tym samym jak najbardziej zasadnym jest dokonanie rozróżnienia pomiędzy postępowaniem w sprawie udostępnienia informacji, uregulowanym w sposób autonomiczny przepisami ustawy o dostępie do informacji publicznej, oraz postępowaniem w sprawie odmowy udostępnienia informacji publicznej, uregulowanym zgodnie z ogólnymi zasadami Kodeksu postępowania administracyjnego.

Wyłącznie jako pozbawiony jakiegokolwiek uzasadnienia prawnego należy wreszcie ocenić pogląd wyrażony w komentarzu autorstwa sędzi I. Kamińskiej i M. Rozbickiej-Ostrowskiej twierdzący, jakoby dysponent informacji publicznej pozostawał związany oceną prawną wyrażoną przez organ odwoławczy w decyzji kasacyjnej uchylającej niezgodną z prawem odmowę udostępnienia informacji i przekazującej sprawę do ponownego rozpoznania organowi I instancji. Zarówno orzecznictwo, jak i doktryna stanowczo bowiem podkreślają, iż organ odwoławczy, przekazując sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji, nie tylko nie może w jakikolwiek sposób narzucać organowi I instancji treści rozstrzygnięcia, lecz także nie może w jakikolwiek inny sposób niż przez wskazanie okoliczności, jakie organ I instancji powinien wziąć pod uwagę przy ponownym rozpatrzeniu sprawy, wpływać na zakres postępowania wyjaśniającego przed organem pierwszej instancji. W wyroku NSA z 21 lutego

¹⁵ Zob. Z. Janowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Ustawa o Naczelnym Sądzie Administracyjnym. Komentarz*, Wydawnictwa Prawnicze PWN, Warszawa 1996.

¹⁶ Wyrok WSA w Krakowie z 7 lutego 2014 r. (II SAB/Kr 316/13).

2012 r. (II GSK 9/11)¹⁷ podkreślono, że organ I instancji nie może zostać skutecznie związany ocenami prawnymi organu II instancji zawartymi w decyzji kasacyjnej wydanej w oparciu o art. 138 § 2 KPA. W komentarzu do KPA wskazano też, że „organ pierwszej instancji nie jest związany wyrażonymi w uzasadnieniu decyzji kasacyjnej ocenami, poglądami i stanowiskiem organu drugiej instancji odnośnie do wykładni przepisów prawa materialnego, mających zastosowanie w sprawie”¹⁸.

Ewentualne wydanie przez organ odwoławczy decyzji kasacyjnej opartej o art. 138 § 2 KPA powodowałoby zatem, iż dysponent żądanej informacji publicznej, po zwrocie temu organowi sprawy do ponownego rozpatrzenia, mógłby ponownie wydać decyzję o odmowie udostępnienia informacji publicznej, opartą o takie samo uzasadnienie jak uchylona rozstrzygnięciem kasacyjnym organu odwoławczego pierwotna decyzja o odmowie udostępnienia informacji, bądź też opartą o nowe przesłanki przemawiające rzekomo przeciwko możliwości udostępnienia tej informacji, również nieznajdujące żadnego oparcia w obowiązującym prawie. Wskazuje się bowiem, że „Organ pierwszej instancji może podtrzymać swój pogląd prawny wyrażony w decyzji zaskarżonej odwołaniem, z art. 138 § 2 bowiem nie wynika, że organ pierwszej instancji jest związany poglądem prawnym wyrażonym w uzasadnieniu decyzji kasacyjnej (...). W praktyce zdarza się, że kilkakrotnie w danej sprawie organ pierwszej instancji wydaje decyzję, która zostaje uchylona przez organ odwoławczy, a następnie organ pierwszej instancji, ponownie rozpatrując sprawę, kolejny raz wydaje decyzję o tej samej treści, co decyzja wcześniej uchylona. Tego rodzaju sytuacje są negatywnie oceniane w orzecznictwie oraz literaturze i świadczą one o nadużywaniu przez organy odwoławcze możliwości orzekania w sposób kasacyjny, czy wręcz o wydawaniu decyzji z naruszeniem art. 138 § 2”¹⁹.

W takiej sytuacji organ odwoławczy znowu mógłby wydać jedynie kolejną decyzję kasacyjną, a sprawa udostępnienia informacji publicznej pozostawałaby cały czas niezadowolona. Trudno sobie wyobrazić, aby dokonując wykładni omawianych przepisów, przy uwzględnieniu celu ustawy o dostępie do informacji publicznej, jakim jest realna możliwość uzyskiwania informacji o działalności organów administracji publicznej - nie dostrzegać rażącej sprzeczności koncepcji forsowanej przez sędzię Irenę Kamińską z założeniami ustawy o dostępie do informacji publicznej.

V. Podsumowanie

W mojej ocenie organ odwoławczy powinien mieć możliwość merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy odmowy

udostępnienia informacji publicznej, szczególnie w sytuacji, gdy dysponent informacji publicznej uporczywie odmawia udostępnienia takiej informacji publicznej, co do której nie ma żadnych wątpliwości, że powinna być udostępniona. Z tego powodu głosowany wyrok WSA we Wrocławiu oceniam pozytywnie.

17 Wyrok NSA z 21 lutego 2012 r. (II GSK 9/11)[dostęp: 31.08.2019].

18 A. Wróbel [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego*, LEX 2015.

19 P. M. Przybyś, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa, Wydanie XI, 2014 r.

INFORMACJA PUBLICZNA A NARUSZENIE DÓBR OSO- BISTYCH

Glosa krytyczna do wyroku SN z 28 listopada 2013 r. (IV CSK 155/13)¹

Adrian Zbrojewski

wyróżnienie w kategorii studentek i studentów

¹ Wyrok SN z 28 listopada 2013 r., IV CSK 155/13, <https://www.saos.org.pl/judgments/103649> [dostęp:29.08.2019].

Teza orzeczenia²:

„Prawo do informacji...blicznej nie podlega ograniczeniu ze względu na prywatność osoby fizycznej w przypadku informacji o osobach pełniących funkcje publiczne, mających związek z pełnieniem tych funkcji, w tym o warunkach powierzenia i wykonywania funkcji (art. 5 ust. 2 ustawy z 2001 r. o dostępie do informacji publicznej). Nie wyklucza to co do zasady możliwości przypisania wypowiedzi realizującej prawo do informacji publicznej cech kwalifikujących ją jako naruszającą dobra osobiste osoby, której dotyczy.”

I. Stan faktyczny i prawny

Stan faktyczny, na kanwie którego zapadło orzeczenie będące przedmiotem niniejszej glosy, nie był skomplikowany. Jego przytoczenie jest jednak kluczowe dla pełnego zrozumienia rozstrzygnięcia SN oraz zagadnienia prawnego, które pojawiło się na jego tle.

Wicekurator oświaty, wraz z rezygnacją z zajmowanego stanowiska, złożyła do Wydziału Organizacyjno-Administracyjnego Urzędu Wojewódzkiego pismo zawiadamiające o podejrzeniu popełnienia na jej szkodę przestępstwa *mobbingu* przez jej przełożoną (kurator oświaty). Wydział Prawny i Nadzoru Urzędu Wojewódzkiego sporządził opinię prawną, w której wskazuje na brak uprawnień wojewody do zweryfikowania zasadności zarzutów oraz rekomenduje przekazanie sprawy do właściwej prokuratury. Tak też się stało. Sprawa spotkała się z zainteresowaniem mediów. Wojewoda w wywiadzie radiowy powiedział: „Wydział, prawnicy potwierdzili, iż są znamiona, które wskazują na to, że mobbing był stosowany, zaś sprawa została skierowana do prokuratury do zbadania, czy zarzuty rzeczywiście się potwierdzają”. Zapowiedział, że jeśli te doniesienia się potwierdzą, wobec kurator zostaną wszczęte odpowiednie procedury, nie wykluczył nawet jej odwołania. Wojewoda skomentował również tę sprawę dla stacji telewizyjnej: „Prywatnie powiem, że miało to znamiona *mobbingu* i jeżeli fakty te zostaną potwierdzone, to sprawa będzie rozwojowa”. Dochodzenie prokuratury nie potwierdziło występowania nieprawidłowości, a postępowanie umorzono z powodu braku znamion czynu zabronionego. W związku z tym kurator oświaty pozwała wojewodę o naruszenie dóbr osobistych.

Sąd I instancji uznał, że ta część wypowiedzi medialnych, która nie odnosiła się do faktów, stanowiła insynuacje wskazujące na prawdziwość zarzutów stawianych powodce (stwierdzenia kategoriyczne), które bynajmniej nie należały do zakresu obowiązków wojewody oraz ze

względu na swoją treść stanowiły naruszenie dóbr osobistych kurator oświaty.

Sąd II instancji podzielił wskazane wyżej rozstrzygnięcie, przychylając się do jego motywów prawnych oraz podkreślając ocenny charakter części wypowiedzi, które mogły przekonać odbiorców, że zarzuty są prawdziwe. Sąd wskazał ponadto, że pozwany wkroczył tym samym w kompetencje prokuratury.

SN nie podzielił rozumowania oraz rozstrzygnięcia sądu II instancji, w konsekwencji czego uchylił zaskarżony wyrok. W uzasadnieniu wskazano, że w zakresie, w jakim pozwany nie wypowiadał się na temat faktów, jego wypowiedzi odznaczały się warunkowym charakterem oraz należytą ostrożnością w formułowaniu ocen, nie przesądzając tym samym o zasadności zarzutów względem kurator. W opinii Sądu wojewoda przedstawił jedynie opinię komórki prawnej Urzędu Wojewódzkiego oraz treść zawiadomienia złożonego do prokuratury.

W swojej argumentacji SN odwołał się do art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej³, wskazując, że prawo do informacji publicznej nie podlega ograniczeniu ze względu na prywatność osoby fizycznej pełniące funkcje publiczne, o ile informacje mają związek z pełnieniem tej funkcji. Powyższe było w ocenie Sądu podstawą do zakwalifikowania działania wojewody jako pozostającego w ramach obowiązującego porządku prawnego, co tym samym wyłączało bezprawność naruszenia dóbr osobistych.

SN wyraził również pogląd⁴, że sam fakt udzielania informacji publicznej w wyżej opisanych okolicznościach nie wyklucza *a limine* możliwości przypisania takiej wypowiedzi cech kwalifikujących ją jako naruszenie dóbr osobistych osoby, której dotyczy. Powyższą wypowiedź można sprowadzić do następującego zdania logicznego: Mogą istnieć takie wypowiedzi realizujące prawo do informacji publicznej w warunkach art. 5 ust 2 UDIP, które będą kwalifikowane jako bezprawne naruszenie dóbr osobistych. Przedmiotem dalszego wywodu będzie zbadanie poprawności sformułowanej wyżej tezy.

II. Analiza stanowiska SN

Za konieczne dla dalszych rozważań należy uznać krótkie scharakteryzowanie prawnego ujęcia dóbr osobistych oraz zasad ich ochrony. Powszechnie przyjmuje się, że dobra osobiste to pewne wartości niemajątkowe, ściśle związane z osobą człowieka, powszechnie uznane w danym społeczeństwie⁵. Prawa podmiotowe do dóbr osobistych mają charakter bezwzględny – nakładają one

² Teza sporządzona przez autora glosy na podstawie uzasadnienia wyroku.

³ Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 133 ze zm.), dalej jako: „UDIP”.

⁴ *Vide*: teza niniejszej glosy (orzeczenia).

⁵ M. Pazdan, [w:] *System Prawa Prywatnego Tom I*, red. M. Safjan, Warszawa 2007, s. 1117 i następn.

na wszystkie podmioty, poza uprawnionym, negatywny obowiązek ich nienaruszania. Skuteczne wystąpienie o ochronę wymaga wykazania istnienia określonego dobra oraz co najmniej jego zagrożenia. Działanie podmiotu naruszającego musi nadto odznaczać się bezprawnością, która jest domniemana, *ergo* to na (hipotetycznym) naruszcycielu spoczywa ciężar udowodnienia, że jego działanie nie było bezprawne. Działalność doktryny i orzecznictwa doprowadziła do wykrystalizowania katalogu okoliczności wyłączających bezprawność, między innymi: działania za zgodą uprawnionego, realizowania własnego prawa podmiotowego czy działania w ramach porządku prawnego⁶. Jak trafnie wskazał SN, dyspozycja art. 5 ust. 2 UDIP nawiązuje do ostatniego z wymienionych kontratypów.

Uznając powyższe ustalenia za prawidłowe, można stwierdzić, że na wspólnym gruncie art. 5 ust. 2 UDIP oraz przepisów o ochronie dóbr osobistych⁷ dla zakwalifikowania wypowiedzi jako dokonanej w ramach porządku prawnego, konieczne jest kumulatywne spełnienie przez nią dwóch kryteriów.

Po pierwsze musi ona dotyczyć informacji mających związek z pełnieniem funkcji publicznej. Artykuł 5 ust. 2 zdanie pierwsze UDIP stanowi o tym, że prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu ze względu na prywatność osoby fizycznej, co stanowi realizację zasady ochrony życia prywatnego wyrażonej w art. 47 Konstytucji RP⁸ oraz art. 8 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności⁹. Jak trafnie podkreśla się w doktrynie, brak wskazanego ograniczenia skutkowałby możliwością praktycznie „nieskrępowanego pozyskiwania danych wrażliwych”¹⁰. Udzielanie informacji związanych ze sferą życia prywatnego funkcjonariusza publicznego¹¹, ale mających związek z pełnioną przez niego funkcją, jest dopuszczalne na zasadzie wyjątku (oznacza to, że związek ów powinien być interpretowany ściśle, zgodnie z dyrektywą wykładni *exceptiones non sunt extendendae*), jedynie przy spełnieniu wymagań stawianych przez zasadę proporcjonalności wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP i komplementarnym względem niego (w odniesieniu do informacji publicznej) art. 61 ust. 3 Konstytucji RP¹². *Ratio legis* wskazanej regulacji została trafnie wyartykułowana w wyroku TK z 20 marca 2006 r.¹³ przesądzają-

cym o konstytucyjności art. 5 ust. 2 UDIP. We wskazanym orzeczeniu stwierdzono, że w granicach niezbędnych dla zagwarantowania transparentności życia publicznego, funkcjonariusze publiczni muszą zaakceptować w odniesieniu do siebie szerszy, niż w stosunku do innych osób, zakres swobody wypowiedzi. *Spectrum* to nie jest jednak nieograniczone, limituje je właśnie wskazany związek, który zawsze musi być wyraźny i rzeczywisty¹⁴. Nie ulega wątpliwości, że przedstawione przez wojewodę informacje dotyczące faktów (informacja o zawiadomieniu przez wicekuratora Wydziału Prawnego i Nadzoru o podejrzeniu popełnienia przestępstwa *mobbingu*, informacja o treści opinii prawnej, informacja o złożeniu zawiadomienia do prokuratury) pozostawały w opisanej zależności.

Po drugie informacja musi spełniać pewne dalsze wymagania, co do jej treści. Doktryna prawa cywilnego dzieli wypowiedzi mogące potencjalnie naruszyć dobra osobiste na opisowe (dotyczące faktów) oraz ocenne. Tylko te pierwsze mogą być weryfikowane za pomocą kryterium prawdy i fałszu¹⁵. Wypowiedź niezgodna z prawdą ze swej istoty nie będzie korzystała z ochrony, natomiast podanie informacji prawdziwej (jeżeli tylko spełni kryterium związku z pełnieniem funkcji publicznych) nie będzie bezprawnym naruszeniem prywatności co *explicite* wynika z regulacji art. 5 ust. 2 UDIP. Jako bardziej skomplikowana przedstawia się problematyka wypowiedzi ocennych. Wiąże się z nią konstrukcja tzw. dozwolonej krytyki, która jest zachowaniem legalnym, o ile jest rzetelna, rzeczowa, dokonana z należytą ostrożnością i podjęta w interesie społecznym¹⁶. Ocena w zakresie przypisania konkretnej wypowiedzi wskazanym cechom często nie jest łatwa, co może prowadzić do rozbieżnych rozstrzygnięć w sprawach tego samego rodzaju, a nawet w tej samej sprawie. Tak właśnie było w przypadku głosowanego wyroku, który w ocenie wypowiedzi wojewody różni się od orzeczeń sądów I i II instancji. Niezależnie od rozbieżności tych ocen, żaden z sądów nie sformułował w swoich rozważaniach oczywistego, wydawałoby się, pytania: czy wypowiedzi ocenne, niezależnie od tego, czy mieszczą się w ramach dozwolonej krytyki czy też nie, mogą być przedmiotem informacji publicznej? Rozstrzygnięcie wskazanej kwestii jest zagadnieniem węzłowym dla oceny poprawności tezy sformułowanej przez SN.

6 *Ibidem*.

7 Artykuły 23 i 24 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 1145).

8 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako: „Konstytucja RP”.

9 Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284).

10 M. Bidziński, [w:] *Ustawa o dostępie... informacji publicznej. Komentarz*, red. M. Bidziński, M. Chmaj, P. Szustakiewicz, Warszawa 2015, s. 64.

11 Na temat pojęcia funkcjonariusza publicznego zobacz: K. Kędzińska, [w:] *Dostęp do informacji publicznej a prawo do prywatności*, red. A. Gałach, K. Kędzińska, A. Lipiński, B. Opaliński, B. Pietrzak, P. Szustakiewicz, A. Złota-Wiśniewska, Warszawa 2015, s. 113 oraz B. Opaliński, [w:] *Dostęp do informacji publicznej*, red. P. Szustakiewicz, Warszawa 2016, s. 29 i przytoczone tam orzecznictwo.

12 Zob.: M. Bernaczyk, *Prawo do informacji... blicznej w Polsce i na świecie*, Warszawa 2014, s. 316 i następne.

13 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 20 marca 2006 r., K 17/05, <https://www.saos.org.pl/judgments/107589> [dostęp: 29.08.2019].

14 B. Opaliński, [w:] *Dostęp do informacji publicznej*, red. P. Szustakiewicz, Warszawa 2016, s. 29.

15 M. Pazdan, w: *System prawa... ywatnego...*, s. 1122 i przytoczona tam literatura.

16 P. Machnikowski, [w:] *Kodeks cywilny Komentarz*, red. E. Gniewek, P. Machnikowski, Warszawa 2016, s. 66; P. Sobolewski, [w:] *Kodeks cywilny Komentarz Tom I*, red. K. Osajda, Warszawa 2013, s. 411 i wskazane tam orzecznictwo.

Za konieczną dla rozwiązania wskazanego wyżej problemu należy uznać próbę uściślenia zakresu przedmiotowego pojęcia „informacji publicznej”. Jak trafnie podkreśla się w doktrynie, definicja legalna zawarta w art. 1 ust. 1 UDIP¹⁷ obarczona jest błędem logicznym *ignotum per ignotum*, polegającym na określeniu nieznanego przez pojęcie nieznaną¹⁸, co *prima facie* zdaje kłócić się z paradygmatem racjonalnego ustawodawcy. Biorąc jednak pod uwagę szczególną rolę, jaką we współczesnych państwach demokratycznych ma do spełnienia dostęp do informacji publicznej, należy przychylić się do poglądu, że jest to celowy zabieg ustawodawcy, skierowany na umożliwienie jak najszerszej interpretacji opisywanego pojęcia, w celu zapewnienia każdemu¹⁹ jak najlepszego dostępu do informacji o sprawach publicznych²⁰. Za powyższą tezę przemawia również jedynie przykładowe wyliczenie w art. 6 ust. 1 UDIP informacji podlegających reżimowi ustawy.

Ogólność definicji legalnej stała się przyczynkiem do konkretyzacji omawianego terminu w działalności orzecznictwa oraz doktryny. Trafnie wskazuje się, że przedmiotem informacji publicznej mogą być jedynie dane obiektywne (wiadomości o faktach), będące już w posiadaniu podmiotu mającego udzielić informacji²¹. Co więcej, prawo do informacji publicznej ma charakter roszczeniowy, co oznacza, że istnienie uprawnienia po stronie osoby wnioskującej determinuje obowiązek podmiotu będącego w posiadaniu danej informacji do jej udzielenia. Z powyższego wynika, że informacja publiczna może dotyczyć jedynie danych prawdziwych. Nie sposób przecież wyobrazić sobie istnienie uprawnienia/obowiązku do udzielenia informacji fałszywej. Poza zakresem przedmiotowym informacji publicznej pozostają natomiast wszelkie kwestie ocenne czy postulatywne²².

Zgodnie z art. 1 ust. 1 UDIP udostępniane dane mają dotyczyć spraw publicznych. Pojęcie to słusznie jest interpretowane możliwie szeroko – w doktrynie określa się, że w jego zakres wchodzi „wszystko, co dotyczy funkcjonowania władzy publicznej”²³. Ponadto nośnikiem informacji publicznej może być każdy dokument, który został „wytworzony, odtworzony lub przekształcony przez wła-

dze publiczne, jest przez nie przechowywany lub odnosi się do nich”²⁴.

Powyższy wywód, choć lapidarny i zdecydowanie niewyczerpujący tematu, wskazuje jednak na najważniejsze cechy konstytutywne informacji publicznej, uprawniające do negatywnego ustosunkowania się do poglądu przyjętego przez SN. Wypowiedzi ocenne, jako niedotyczące bezpośrednio faktów oraz nieweryfikowalne z punktu widzenia kryterium prawdy i fałszu, nie mogą być przedmiotem informacji publicznej. Nie wchodzi one w zakres dyspozycji art. 5 ust. 2 UDIP, co powoduje, iż nie można powoływać się w odniesieniu do nich na kontratyp działania w ramach porządku prawnego. Przenosząc wskazane wnioski na grunt komentowanej sprawy, stwierdzić należy, że ocenne wypowiedzi wojewody²⁵ nie stanowiły informacji publicznej i w mojej ocenie mogły przekonać odbiorców o prawdziwości zarzutów względem wicekuratora, tym samym co najmniej zagrażając bezprawnie jej dobrom osobistym²⁶.

Wbrew tezie sformułowanej przez SN, nie mogą istnieć wypowiedzi realizujące prawo do informacji publicznej, które będą kwalifikowane jako bezprawne naruszenie dóbr osobistych. W kontekście komentowanej sprawy na szczególne podkreślenie zasługuje dualizm charakteru prawnego informacji udostępnionych przez wojewodę. Ta część z nich, która dotyczyła faktów, stanowiła informację publiczną w rozumieniu UDIP. Pozostałe odnosiły się do prywatnych ocen i przypuszczeń, których przedstawienie nie było przedmiotem żadnego prawnego obowiązku. Sam fakt ich wyartykułowania przy okazji realizowania prawa do informacji publicznej w żaden sposób nie sprawiał, że stały się one desygnatami tego pojęcia. Dlatego podmioty zobowiązane do udzielania informacji publicznej, szczególnie gdy realizują ten obowiązek ustnie, muszą dbać o precyzję wypowiedzi. Niewątpliwie jest to zadanie szczególnie trudne do zrealizowania w przypadku sytuacji podobnych do tej będącej przedmiotem komentowanego orzeczenia SN, w których opinia publiczna domaga się informacji niebędących w posiadaniu funkcjonariusza publicznego. Nie należy jednak w żadnym wypadku zastę-

17 Przepis ten stanowi o tym, że „Každą informacją o sprawach publicznych stanowi informację publiczną w rozumieniu ustawy i podlega udostępnieniu na zasadach i w trybie określonych w niniejszej ustawie”.

18 K. Kędzierska, P. Szustakiewicz, [w:] *Dostęp do informacji publicznej*, red. P. Szustakiewicz, Warszawa 2014, s. 35; podobnie: M. Chmaj, [w:] *Ustawa o dostępie... informacji publicznej. Komentarz*, red. M. Bidziński, M. Chmaj, P. Szustakiewicz, Warszawa 2015, s. 5. Nieco odmiennie: M. Bernaczyk, *Prawo do informacji...*, s. 347.

19 Artykuł 2 ust. 1 UDIP formułuje zasadę powszechności dostępu do informacji publicznej. Katalog podmiotów uprawnionych do żądania takiej informacji jest więc zakreślony szerszy niż w art. 61 ust. 1 Konstytucji RP, który stanowi, że jest to prawo „każdego obywatela”.

20 Powyższy imperatyw jest również uznany w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego. Przykładowo w wyroku z 17 kwietnia 2013 r. (I OSK 44/13) stwierdzono: „(...) przy ocenie, czy żądana informacja mieści się w przedmiocie uregulowanym ustawą, należy interpretować przepisy na korzyść wykonującego prawo do takiej informacji, co oznacza, że organ interpretując zapisy ustawowe, powinien zawsze dążyć do tego, aby informacja została ujawniona”.

21 Wskazanemu stwierdzeniu nie sprzeciwia się prawo do uzyskania informacji przetworzonej, która jest jedynie usystematyzowanym ujęciem danych będących w posiadaniu podmiotu zobowiązanego do udzielenia informacji.

22 M. Chmaj, [w:] *Ustawa o dostępie...*, s. 14 wraz z przytoczonym tam orzecznictwem.

23 M. Bernaczyk, *Prawo do informacji...*, s. 351.

24 M. Chmaj, [w:] *Ustawa o dostępie...*, s. 8 i nast. wraz z przytoczonym tam orzecznictwem.

25 W szczególności: „(...) prywatnie powiem, że miało to znamiona *mobbingu* i jeżeli fakty te zostaną potwierdzone to sprawa będzie rozwojowa”.

26 Na marginesie warto zaznaczyć, że warunkowy, pytający czy przeczący charakter wypowiedzi nie wykluczają możliwości naruszenia dóbr osobistych. Tak przykładowo: M. Pazdan, [w:] *System prawa...*, s. 1122; P. Księżak, [w:] *Kodeks cywilny komentarz. Część ogólna*, red. P. Księżak, M. Pyziak-Szafnicka, Warszawa 2014, s. 283.

pować informacji o faktach własnymi podejrzeniami czy przypuszczeniami.

III. Podsumowanie

Nie sposób zgodzić się z poglądem wyrażonym przez SN. Poprzez umożliwienie obywatelom kontroli nad działaniami podmiotów, którym powierzono sprawowanie władzy publicznej, prawo dostępu do informacji publicznej stało się jednym z kamieni węgielnych każdej dobrze funkcjonującej demokracji. Oczywiście prawo to, jak każde zresztą, bywa ograniczane. Dzieje się tak w sytuacjach, w których inne ważne wartości (na przykład prawo do ochrony prywatności czy tajemnica państwowa) za tym przemawiają. Ograniczenia, przy spełnieniu odpowiednich przesłanek, również nie mają charakteru bezwzględnego. Nie sposób jednak podzielić przekonanie, że w prawidłowo skonstruowanym systemie prawnym udzielenie informacji publicznej²⁷ może prowadzić do naruszenia prawa. Skoro ustawodawca nakłada na określone podmioty obowiązek określonego zachowania, to nie sposób przyjąć, że nakłada na nie również obowiązek postąpienia wbrew porządkowi prawnemu. Nie istnieje więc i istnieć nie może żaden punkt wspólny między udzieleniem informacji publicznej a naruszeniem dóbr osobistych.

Na zakończenie warto również wskazać, że wypowiedź SN zawarta w tezie niniejszej glosy (orzeczenia), nie została w żaden sposób uzasadniona (błąd *petitio principii*). Może to wynikać z faktu, że zagadnienia związane z dostępem informacji publicznej nie są raczej domeną sądownictwa powszechnego i orzecznictwa SN. Brak jednak podstaw do deprecjonowanie tej tematyki, w szczególności, że jak wykazano w niniejszej glosie, granica między udzieleniem informacji publicznej a naruszeniem dóbr osobistych może być, choć jedynie pozornie, trudna do dostrzeżenia.

²⁷ Jak wyżej wykazano – nie chodzi tutaj o jakąkolwiek informację.

WESPRZYJ!

www.siecobywatelska.pl/wspieraj

Aby kontynuować nasze działania, potrzebujemy Twojego wsparcia.
Już dziś przekaż nam darowiznę i razem z nami twórz standardy
jawnego życia publicznego!

Dlaczego warto wspierać Sieć Watchdog
i włączać się w nasze działania?

JESTEŚMY NIEZALEŻNI.

Jako organizacja zajmująca się kontrolowaniem władz – w trosce
o naszą wiarygodność – nie przyjmujemy pieniędzy od administracji.
Potrzebujemy niezależnego wsparcia.

W KAŻDEJ CHWILI MOŻESZ NAS SPRAWDZIĆ.

Nasze działania oraz wydatki są jawne.
Możesz na bieżąco sprawdzać je w Biuletynie Informacji Publicznej

SPRAWDZAMY DZIAŁANIA RZĄDZĄCYCH NA KAŻDYM SZCZEBLU:
gminnym, powiatowym, wojewódzkim, ogólnopolskim.

NIE WAHAMY SIĘ PÓJŚĆ DO SĄDU

w trosce o prawo do informacji każdej osoby.

sieć obywatelska
WATCHDOG[^]