

Informacja publiczna przetworzona jako ograniczenie prawa do informacji publicznej

1. Prawo do informacji (publicznej) – zakres i ograniczenia

Ustawa o dostępie do informacji publicznej¹ (UDIP) stwarza gwarancje dla realizacji prawa do informacji wyrażonego w art. 61 ust. 1, 2 i 3 Konstytucji RP². Przyjęte w niej rozwiązania proceduralne determinowane są treścią art. 61 ust. 4 Konstytucji RP oraz ograniczeniami o jakich stanowi art. 61 ust. 3 Konstytucji RP.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 16 września 2002 r., sygn. akt K 38/01³ wskazał na dwie zasadnicze kwestie. Trybunał odniósł się, po pierwsze, do możliwości regulowania w ustawach kwestii, które przesądzać mogą o realizacji uprawnienia wynikającego z art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, a mają charakter proceduralny. Wskazał bowiem, że „są takie dyrektywy proceduralne, które przesądzać mogą wprost o istnieniu prawa do informacji. Dowodzi tego ustawa o dostępie do informacji publicznej. Zawiera ona dyrektywy proceduralne, określające sposób urzeczywistniania materialnej treści prawa do informacji, niezależnie od uregulowań zawartych w zaskarżonych przepisach”. Druga to kwestia treści art. 61 ust. 3 Konstytucji RP, związana z ustawowym ograniczeniem prawa do informacji. W tym zakresie Trybunał Konstytucyjny zauważył: „Prawo do informacji oraz jego zakres wyznaczają bowiem bezpośrednio same przepisy art. 61 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji oraz ustawy zwykle doprecyzowujące te treści, a także ustawy o których mowa jest w art. 61 ust. 3 Konstytucji, a które wprowadzić mogą ograniczenia prawa do informacji w zakresie tam określonym. Skoro zatem ustawy zwykle mogą nawet, w zakresie wskazanym w art. 61 ust. 3 Konstytucji, zawęzić zakres określonego bezpośrednio w Konstytucji prawa do informacji publicznej, to oznacza to, że współwyznaczają one zakres tego prawa”. Moim zdaniem wskazane przesłanki „zawężenia” prawa do informacji, jak to ujął Trybunał Konstytucyjny, obejmują chronione wartości wynikające z art. 61 ust. 3 Konstytucji RP. Jednakże nie będą wpływały na zakres prawa do

¹ Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 2058 ze zm.).

² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

³ Dz.U. 2002 nr 156, poz. 1306.

informacji publicznej⁴, które zostało wyznaczone ramami określony w art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji.

Konstytucyjnie uprawnienie do wiedzy o działaniach podmiotów wskazanych w art. 61 ust. 1 Konstytucji RP obejmuje każdą informację dotyczącą ich działalności. Przy czym prawo to obejmuje dostęp do dokumentów – art. 61 ust. 2. Konstytucyjne przesłanki ograniczenia prawa do informacji publicznej wyrażone w art. 61 ust. 3 Konstytucji RP dotyczą ustawowej ochrony wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa⁵.

2. Ustawa o dostępie do informacji publicznej – informacja przetworzona

Ustawodawca w UDIP wskazał zakres prawa do informacji publicznej określając, iż prawo do informacji publicznej obejmuje m. in „uprawnienie do uzyskania informacji publicznej, w tym uzyskania informacji przetworzonej w takim zakresie, w jakim jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego”. Uważam jednak, że cały przepis art. 3 ust. 1 UDIP zawiera treść niepotrzebną i, moim zdaniem, wprowadzającą w błąd. Zakres prawa do informacji został wyraźnie określony w Konstytucji RP i jest przez nią determinowany. Nadto, w przypadku jakim w art. 3 ust. 1 pkt 2 UDIP wymieniony został „wgląd do dokumentów urzędowych” może prowadzić do nieuprawnionego wnioskowania, iż prawo do informacji obejmuje wyłącznie dokumenty urzędowe.

Zanim przejdę do analizy treści art. 3 ust. 1 pkt 1 UDIP pragnę zauważyć, iż Konstytucja RP przewiduje uprawnienie żądania informacji istniejących (niezależnie od formy tej informacji). Zatem dotyczy to każdej informacji, dokumentu, które podmiot zobowiązany może udostępnić bez tworzenia nowej informacji. Uprawnienie to dotyczy również istniejącej informacji, a odnoszącej się do przyszłości np. plany organu władzy publicznej.

Z tego też względu rozważając kwestie związane z informacją publiczną przetworzoną należy zwrócić należy uwagę na treść projektowanego w tym zakresie przepisu oraz jego ostateczne brzmienie oraz zamierzania jaki stały z jego projektowaniem.

⁴ Przedmiot analizy nie obejmuje pozaprawnego wyłączenia spod zakresu prawa do informacji publicznej określonych kategorii informacji, którym odbiera się status „informacji publicznej”.

⁵ Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 15 października 2010 r., sygn. akt K 26/08, Dz.U. 2009 nr 178, poz. 1382, odniósł się do wzajemnej relacji art. 61 ust. 3 i art. 31 ust. 2 Konstytucji. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego „nawet jeśli norma szczegółowa Konstytucji wyznacza samodzielnie przesłanki ingerencji w sferze prawa, tak jak to czyni art. 61 ust. 3 w odniesieniu do prawa do informacji o działalności instytucji publicznych, nie może to oznaczać eliminacji pozostałych elementów mechanizmu proporcjonalności z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Przepisy te mają w stosunku do siebie charakter komplementarny”..

Projekt ustawy o dostępie do informacji publicznej przewidywał, że „Dostęp do informacji publicznej obejmuje prawo do uzyskania informacji przetworzonej w zakresie takim, w jakim jest to istotne dla ogółu obywateli”⁶. Obecny kształt art. 3 ust. 1 pkt 1 UDIP różni się w zasadzie wyłącznie w części dotyczącej określenie tzw. istotności udostępnienia informacji publicznej przetworzonej. Prowadząc rozważania nad celem wprowadzenia tego rozwiązania do ustawy o dostępie do informacji publicznej, zwrócić należy uwagę przebieg prace nad projektem ustawy, podczas którego zwrócono uwagę, że „przepis art. 3 dotyczy sytuacji, w której żąda się informacji nieistniejącej, czyli sporządzenia informacji poprzez zagregowanie. Jest oczywiste, że prawo do informacji obejmuje również tę wiedzę, która nie przybrała postaci przetworzonej”⁷.

Natomiast w uzasadnieniu do projektu ustawy o dostępie do informacji publicznej wskazano, że „*Odrębnie zapisane prawo do uzyskania informacji przetworzonej, a więc w postaci zagregowanej, syntetycznej lub analitycznej w takim zakresie w jakim jest to istotne dla ogółu obywateli, czyli w postaci umożliwiającej ocenę i wnioskowanie*”⁸.

Z przytoczonych cytatów można wywnioskować, że projektodawca zakładał, że prawo do informacji obejmuje również uprawnienie do żądania informacji nieistniejącej na dzień wnioskowania, która może zostać sporządzona poprzez zagregowanie czy też analizę. Zatem chodzi tu o takie informacje, które mogą powstać z informacji istniejących, będących w posiadaniu podmiotu zobowiązanego. Mając na uwadze taką konstrukcję informacji publicznej przetworzonej można zauważyć, iż ustawodawca projektując ten przepis wskazywał, iż *prawo do informacji obejmuje również tę wiedzę, która nie przybrała postaci przetworzonej*. Moim zdaniem projektodawca uznał za wartość dodatkową rozszerzenie prawa do informacji publicznej poprzez dodanie uprawnienia do żądania informacji publicznej przetworzonej. Jednakże zostało to uczynione z zastrzeżeniem, iż w takim wypadku wnioskodawca musi wykazać, że dodatkowa praca po stronie podmiotu zobowiązanego (np. analityczna) jest szczególnie istotna dla interesu publicznego. Moim zdaniem nie można art. 3 ust. 1 pkt 1 UDIP traktować jako ograniczenia prawa do informacji. Po pierwsze wnioskowanie, iż instytucja informacji publicznej przetworzonej ma charakter ograniczania, nie jest dopuszczalne na gruncie przesłanek wskazanych w art. 61 ust. 3 Konstytucji – nie chroni żadnej z wartości

⁶ Druk sejmowy nr 2094, który wpłynął w dniu 5 lipca 2000 r.

⁷ Biuletyn nr: 4714/III Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ustaw dotyczących prawa obywateli do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne, a także dotyczących jawności procedur decyzyjnych i grup interesów.

⁸ Druku sejmowego nr 2094, data wpływu: 5 lipca 2000 r., s. 18.

wskazanych w tym przepisie. Dodatkowo takie stanowisko przeczyłoby roli prawa do informacji – zapewnienia, niezależnie od celu pozyskania informacji, maksymalnej wiedzy o działaniach państwa oraz gromadzonych przez państwo informacji. Ustawodawca wprowadzając to rozwiązanie zdecydował się zagwarantować możliwość uzyskiwania również informacji, która na chwilę wnioskowania nie istnieje, a której wytworzenie wymaga określonej pracy.

Uważam, że sama idea informacji publicznej przetworzonej została w praktyce zdezawuowana. Powołanie art. 3 ust. 1 pkt 1 UDIP stanowi w wielu przypadkach negatywną przesłankę do odmowy udostępnienia informacji publicznej. Przy czym stosowanie tego rozwiązania jest dalekie od projektowanego zamierzenia.

Problemy proceduralne związane z dostępem do informacji publicznej przetworzonej

Uważam, że część problemów związanych ze stosowaniem instytucji informacji publicznej przetworzonej wynika z orzecznictwa sądów administracyjnych, które dotyczyło kwestii wyłącznie proceduralnej – formy zakończenia postępowania z wniosku o udostępnienie informacji publicznej przetworzonej.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 8 listopada 2011 r., sygn. akt I OSK 1938/10⁹ ugruntował, w mojej ocenie, stanowisko, że postępowanie w przedmiocie informacji publicznej przetworzonej, w którym nie zachodzi przesłanka szczególnie istotnego interesu publicznego, zakończone musi być decyzją odmowną. Dodatkowo wyrok ten został umieszczony w Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych „z tezą”, co w rzeczywistości determinuje jego oddziaływanie na inne wyroki.

Przypomnieć w tym miejscu należy, iż art. 16 ust. 1 UDIP dwie sytuacje, w których możliwe jest wydanie decyzji w postępowaniu o udostępnienie informacji publicznej: odmowa udostępnienia informacji publicznej oraz umorzenie postępowania w tej sprawie. Moim zdaniem odmowa udostępnienia informacji może dotyczyć przesłanek wskazanych w art. 61 ust. 3 Konstytucji i art. 5 ust. 1-2 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Ustawodawca nie umożliwił wydania decyzji w przypadku art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej. W tym zakresie pomocna może być treść art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej, który stanowi o tym, że „uzasadnienie decyzji o odmowie udostępnienia informacji zawiera także imiona, nazwiska i funkcje osób, które zajęły stanowisko w toku

⁹ <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/417C952B43>.

postępowania o udostępnienie informacji, **oraz oznaczenie podmiotów, ze względu na których dobra, o których mowa w art. 5 ust. 2, wydano decyzję o odmowie udostępnienia informacji** [wyłuszczenie – S.O.]”. Dostrzegam to, że przywołany został wyłącznie art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej i pomięto ograniczenia wskazane w art. 5 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Nie prowadzi to, moim zdaniem, do przyjęcia twierdzenia, iż odmowę udostępnienia informacji publicznej można również stosować do zakończenia postępowania z wniosku o udostępnienie informacji publicznej przetworzonej.

Rozważyć w tym zakresie należy dwie kwestie. W UDIP brakuje wskazówek, co do postępowania w zakresie wniosku dotyczącego informacji publicznej przetworzonej. Braki dotyczą zarówno procedury określania szczególnie istotnego interesu publicznej, jak i skutku, jaki rodzi brak wykazania tej przesłanki.

Zakończenie negatywne dla osoby inicjującej postępowanie o udostępnienie informacji publicznej przetworzonej, zgodnie z wyżej wskazanym rozstrzygnięciu NSA, następuje w drodze decyzji odmownej. Zatem już same rozstrzygnięcie determinuje postrzeganie instytucji informacji publicznej przetworzonej jako pewnego rodzaju ograniczenia. Z drugiej też strony trudno podnosić, iż innym rozwiązaniem mogłoby być umorzenie postępowania wskazane w art. 14 ust. 2 UDIP. Uważam, że z punktu widzenia ochrony prawa do informacji, a też mając na względzie walor praktyczny, decyzje wydawane w postępowaniu o udostępnienie informacji publicznej przetworzonej powinny mieć inną sentencję. Zazwyczaj w takiej decyzji następuje odmowna udostępnienia informacji publicznej przetworzonej. Jeżeli podmiot zobowiązany odmawia wykonania wniosku w zakresie przetworzenia to rozstrzygnięcie mogłoby mieć (i powinno) jedną z dwóch form: „odmowa przetworzenia informacji prostych w celu wykonania wniosku o udostępnienie informacji publicznej przetworzonej” albo „odmowa wykonania wniosku o udostępnienie informacji publicznej”. Rozwiązanie to zapewniałoby konieczność wykazywania każdorazowego jakie to podmiot zobowiązany zamierza informacje proste przetworzyć i w jakim zakresie. Jednocześnie warto wskazać, że decyzja, która stanowi „o odmowie udostępnienia informacji przetworzonej” zdaje się wskazywać, że informacja ta istnieje, ale z uwagi na określone przesłanki, nie może zostać udostępniona. Rzecz jednak w tym, że informacja publiczna przetworzona to taka, która nie istnieje na dzień złożenia wniosku (gdyby istniała, stanowiłaby informację tzw. „prostą”).

W mojej ocenie stosowanie art. 3 ust. 1 pkt 1 UDIP może być utrudnione ze względu na brak ustawowych definicji informacji publicznej przetworzonej oraz szczególnie istotnego interesu

publicznego. Jednakże nawet brak definicji legalnych nie powinno prowadzić do tworzenia koncepcji ograniczających prawo do informacji, o czym poniżej.

3. Wybrane orzeczenia odnoszące się do zakresu informacji publicznej przetworzonej

I.

Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie w wyroku z 20 marca 2012 r., sygn. akt II SAB/Kr 4/12¹⁰ wskazał, że „pojęcie informacji przetworzonej nie jest wprawdzie zdefiniowane w ustawie o dostępie do informacji publicznej, ale w orzecznictwie sądowym pojęcie to jest w przeważającym zakresie definiowane jako taka informacja publiczna, która została opracowana przez podmiot zobowiązany przy użyciu dodatkowych sił i środków, na podstawie kryteriów przez niego wskazanych. Informacja przetworzona będzie więc informacją, która została przygotowana specjalnie dla wnioskodawcy według podanych przez niego kryteriów (np. w formie tabelki)”.

Podobne stanowisko zostało wyrażone w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 23 września 2009 r., sygn. akt II SA/Wa 978/09¹¹: Podstawową cechą różniącą informację publiczną przetworzoną od informacji publicznej jest to, że informacji tej wprost organ nie posiada i dla jej wytworzenia niezbędne jest przeprowadzenie pewnych działań na posiadanych przez dany podmiot informacjach, w wyniku których to działań powstanie nowo jakościowo informacja. Taka nowo jakościowo informacja nie jest jedynie innym technicznie zestawieniem posiadanych informacji - innym sposobem uszeregowania posiadanych dotąd informacji, ale inną, jakościowo nową informacją, prowadzącą zazwyczaj do określonej oceny danego zjawiska, czy określonej interpretacji, znalezienia różnic albo podobieństw. Aby wytworzyć informację przetworzoną niezbędne jest poddanie posiadanych informacji analizie albo syntezie i wytworzenie w taki właśnie sposób nowej jakościowo informacji, która nie wynika z treści żadnej jednostkowej informacji, które podlegały procesowi przetwarzania, ale wynika z ich całościowego przetworzenia w określony sposób - w uogólnieniu, wynika z sumy (zbioru) jednostkowych informacji podlegających przetworzeniu”.

Stanowisko wyrażone w tych dwóch wyrokach stanowią przykład dekodowania zakresu informacji publicznej przetworzonej w sposób zbieżny z projektowanym celem: informacja nie istnieje na dzień wnioskowania; do jej powstania potrzebne jest przeprowadzenia określonych działań; działania te mają odbyć się według określonych kryteriów.

¹⁰ <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/040E202642>

¹¹ <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/29376EC872>

II.

W orzecznictwie sądów administracyjnych pojawiła się w pewnym momencie koncepcja, według której dokonanie tzw. anonimizacji, czyli ograniczenie dostępności określonych fragmentów dokumentu ze względu na chronione dobra np. prywatności, czy tajemnicę przedsiębiorcy stanowić, może stanowić o przetworzeniu informacji publicznej prostej. Na wstępie należy zaznaczyć, że anonimizacja stanowi wyłącznie jawności poprzez ograniczenia wskazane w art. 5 ust. 1 i 2 UDIP¹². W wyniku przeprowadzonej anonimizacji zostaje przekształcona informacja już istniejąca. Stanowisko takie zostało wyrażone m.in. w wyroku WSA w Warszawie z 22 lutego 2006 r., sygn. akt II SA/Wa 1721/05¹³: „(...) nawet gdyby żądane przez wnioskodawcę decyzje lub protokoły wymagałyby tzw. anonimizacji, polegającej na wykreśleniu z niej elementów formalnych, dotyczących danych osobowych, to i tak przygotowane do ujawnienia, również należałoby zakwalifikować jako informacje proste, czyli nieprzetworzone – bowiem czynności takie nie wymagają intelektualnych zabiegów i zestawień, a sprowadzają się do prostych czynności technicznych”. Podobnie wypowiedział się Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 9 października 2012 r., sygn. akt I OSK 1737/12¹⁴: „Samo więc zanonimizowanie objętych wnioskiem dokumentów nie będzie stanowić procesu przetworzenia informacji publicznej, a jedynie świadczyć będzie o jej przekształceniu, co mimo wszystko nie odbierze tak przekształconej informacji jej prostego charakteru”.

III. Zakres wniosku.

W orzecznictwie obecny jest pogląd, który trudno zaakceptować, że zakres ilościowy wniosku o udostępnienie informacji publicznej może decydować o zakwalifikowaniu danego wniosku jako żądania informacji publicznej przetworzonej.

Pogląd taki znajdujemy m.in. w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 9 sierpnia 2011 r., sygn. akt I OSK 792/11¹⁵. Zdaniem sądu „W pewnych wypadkach szeroki zakres wniosku wymagający zgromadzenia, przekształcenia (zanonimizowania) i sporządzenia wielu kserokopii określonych dokumentów, może wymagać takich działań organizacyjnych i angażowania środków osobowych, które zakłócają normalny tok działania podmiotu zobowiązanego i utrudniają wykonywanie przypisanych mu zadań. Informacja wytworzona w ten sposób pomimo iż składa się z wielu informacji prostych będących w posiadaniu organu,

¹² W zakresie zwalczania anonimizacji polecam wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 23 kwietnia 2015 r., sygn. akt I OSK 601/14.

¹³ <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/CED79AEDEB>

¹⁴ <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/E284BF7936>

¹⁵ <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/76FEEE3924>.

powinna być uznana za informację przetworzoną bowiem powstały w wyniku wskazanych wyżej działań zbiór nie istniał w chwili wystąpienia z żądaniem o udostępnienie informacji publicznej”. Identycznie wypowiedział się Naczelny Sąd Administracyjny we wskazanym wyżej wyroku z 9 października 2012 r., sygn. akt OSK 1737/12: „Jeżeli jednak utworzenie nowego zestawienia w oparciu o informacje proste wymaga takiego nakładu środków i zaangażowania pracowników, które negatywnie wpływa na tok realizacji ustawowych zadań nałożonych na zobowiązanego do udostępnienia informacji publicznej, a w szczególności, gdy wymaga to analizowania całego zasobu posiadanych dokumentów w celu wybrania tylko tych, których oczekuje wnioskodawca, to czynności podejmowane w tym zakresie wskazywać będą na proces tworzenia jakościowo nowej informacji, a więc informacji przetworzonej. Nowe zestawienie informacji nie stanowi informacji przetworzonej tylko wtedy, gdy jego wytworzenie nie wymusza analizowania posiadanego zasobu dokumentów i wyboru tylko niektórych dokumentów z tego zasobu według określonych kryteriów”¹⁶.

Przyjęcie, iż tzw. suma informacji prostych może stać się przesłanką uznania, że wniosek dotyczy informacji publicznej przetworzonej, stanowi moim zdaniem daleko idące zagrożenie dla prawa do informacji publicznej. Praktyka wskazuje, iż przy braku jakikolwiek wytycznych dla określania, w jakich sytuacjach zakres wniosku może wpłynąć na przyjęcie, że dotyczy on informacji przetworzonej, administracja nadużywa przyjętego w tej kwestii stanowiska sądów administracyjnych. Zdarza się, że w niektórych przypadkach nawet proste pytanie organ kwalifikuje jako żądanie informacji publicznej przetworzonej. Zdaje się, że ziszcilo się stanowisko M. Jaśkowskiej, która wskazała, że „Konsekwencją przyjęcia bardzo szerokiego określenia informacji publicznej oraz braku w ustawie mechanizmów przeciwdziałających nadużywaniu prawa do informacji, stało się wąskie traktowanie informacji przetworzonej”¹⁷. Takie stanowisko może zyskać apologetów po stronie podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji publicznej, które dążą do (nieuzasadnionego) zminimalizowania swojej pracy. Niezrozumiałe jest jednak przyjmowanie takiego stanowiska przez sądy administracyjne, których rolą jest w tym wypadku ochrona prawa do informacji (tak jak ochrona innych wolności i praw człowieka i obywatela). W tym zakresie zgadzam się z M. Banaszakiem i M. Bernaczykiem, którzy zwracają uwagę, iż: „warto pamiętać, że nadmierna

¹⁶ Podobnie m. in. w wyrokach Naczelnego Sądu Administracyjnego: z 26 lutego 2016 r., sygn. akt I OSK 833/15; z 30 września 2015 r., sygn. akt I OSK 1852/14.

¹⁷ M. Jaśkowska, Wpływ informatyzacji administracji publicznej na dostęp..., s. 58. We wskazanym artykule przytoczono także: M. Jaśkowska, Dostęp do informacji przetworzonej, [w:] *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980-2005*, Warszawa 2005, s. 222 i n.

powściągliwość w ochronie prawa do informacji, umotywowana uproszczonym paradygmatem nieoddziaływania na inne władze publiczne (zwłaszcza te na wskroś polityczne) umniejsza konstytucyjną rolę sądownoadministracyjnego wymiaru sprawiedliwości. Sądy administracyjne mają przede wszystkim konstytucyjny obowiązek «równoważącego» wpływu na władzę ustawodawczą i obszerną egzekutywę, niezależnie od tego czy działalność kontrolowanych organów ma wydźwięk polityczny. Nie zapominajmy, że władza ustawodawcza i wykonawcza znakomicie wykorzystuje tajność do impregnowania się na odpowiedzialność wobec suwerena, a to jedno z największych zagrożeń demokracji»¹⁸.

Sama ustawa o dostępie do informacji publicznej zawiera rozwiązania pomagające przeciwdziałać sytuacjom, w jakich wykonanie wniosku może być utrudnione ze względu na jego zakres. Przede wszystkim mam tu na myśli obowiązek prowadzenia stron spełniających standardy Biuletynu Informacji Publicznej (BIP). Zgodnie z art. 10 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej prowadzenie stron BIP oraz ich aktualizacja pozwala na unikanie konieczności udostępniania informacji publicznej na wniosek (wystarczy wówczas odesłanie wnioskodawcy pod właściwy adres internetowy BIP).

Ustawodawca przewidział możliwość przedłużenia terminu do udostępnienia informacji publicznej na podstawie art. 13 ust. 2 UDIP. Termin do wykonania wniosku o udostępnienie informacji publicznej określony został w art. 13 ust. 1 UDIP (bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w ciągu 14 dni od dnia złożenia wniosku). Tylko w przypadkach uzasadnionych może podmiot zobowiązany poinformować o przedłużeniu terminu do udostępnienia informacji publicznej. Warto w tym miejscu podkreślić, że przedłużenie terminu może dotyczyć wyłącznie sytuacji, w jakiej zamierza udostępnić informacje, a nie zamierza po przedłużeniu terminu odmówić udostępnienia informacji, co wynika z brzmienia art. 13 ust. 2 ustawy: „Jeżeli informacja publiczna nie może być udostępniona w terminie określonym w ust. 1, podmiot obowiązany do jej udostępnienia powiadamia w tym terminie o powodach opóźnienia oraz o terminie, w jakim udostępni informację, nie dłuższym jednak niż 2 miesiące od dnia złożenia wniosku»¹⁹.

Wykonanie wniosku tzw. obszernego umożliwia podmiotowi zobowiązanemu na przedłużenie terminu do udostępnienia informacji. Tym samym zamiast wydawać decyzję odmową (uznając,

¹⁸ B. Banaszak, M. Bernaczyk, *Czy informacja czyni nasze życie lepszym? Uwagi o instrumentalnym charakterze prawa do informacji publicznej* [w:] *W poszukiwaniu jakości życia. Studium interdyscyplinarne. Księga Jubileuszowa dedykowana Romuladowi Derbisowi*, red. A. Wudarski, Frankfurt nad Odrą – Częstochowa – Osnabruck 2014, s. 879-880.

¹⁹ M. Chmaj, P. Szustakiewicz, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej, Komentarz*, , str. 148.

że przedmiotem wniosku jest informacja przetworzona w postaci dużej ilości tzw. informacji prostej) organ powinien zastosować tę procedurę. Takie działanie nie narusza prawa do informacji publicznej i pozwala pogodzić zrealizowania tego prawa z trudnościami organizacyjnymi, wiążącymi się ze zrealizowaniem wniosku.

Sytuacja, w jakiej realizacja wniosku wiąże się z powstaniem dodatkowych kosztów po stronie podmiotu zobowiązanego, także nie uzasadnia przyjęcia, że przedmiotem wniosku jest udostępnienie informacji przetworzonej. Należy w tym miejscu jasno wskazać, że istnieje możliwość nałożenia opłaty za udostępnienie informacji publicznej na podstawie art. 15 ust. 1 UDIP, przy czym koszty takie muszą być wyznaczone zgodnie z tym przepisem oraz nie naruszać zasady jaką jest bezpłatność – art. 7 ust. 2 UDIP.

4. Szczególnie istotny interes publiczny

Jak wyżej wskazałem, ustawa o dostępie do informacji publicznej nie zawiera definicji szczególnie istotnego interesu publicznego. Wskazano także, że sądy administracyjne rozszerzają zakres informacji przetworzonej (m.in. na „sumę informacji prostych”). Jednocześnie bardzo restrykcyjnie podchodzą do oceny, w jakich przypadkach zachodzić może szczególnie istotny interes publiczny²⁰.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 6 lutego 2015 r., sygn. akt I OSK 583/14²¹ wskazał, że „zasadniczo prawo do uzyskania informacji publicznej przetworzonej ma jedynie taki wnioskodawca, który jest w stanie wykazać w chwili składania wniosku swoje indywidualne, realne i konkretne możliwości wykorzystania dla dobra ogółu informacji publicznej, której przygotowania się domaga, tj. uczynienia z niej użytku dla dobra ogółu w taki sposób, który nie jest dostępny dla każdego posiadacza informacji publicznej”.

Przyjęcie tego stanowiska ma podstawowy mankament – na dzień wnioskowania nie jest pewne, jakie informacje ostatecznie zostaną uzyskane. Osoba wnioskująca może błędnie zakładać, że analiza określonych informacji doprowadzi do uzyskania określonej wiedzy o

²⁰ Jednym z pozytywnych przykładów oceny przez sądy szczególnego interesu publicznej jest stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażone w wyroku z 3 sierpnia 2010 r., sygn. I OSK 787/10: *Obowiązek gminy zapewnienia uczniom niepełnosprawnym bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu do szkoły lub ośrodka szkolno-wychowawczego, o którym mowa w art. 17 ust. 3a pkt 1 i 2 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.), to nie tylko formalne zapewnienie bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu, ale także bezpieczeństwo komunikacyjne oraz opiekuńcze, a więc odpowiednia przydatność środka transportu, jego sprawność techniczna, umiejętności kierujących takim pojazdem oraz predyspozycje opiekuńcze osoby mającej opiekować się dziećmi w czasie przewozu. Te elementy mają więc szczególnie istotne znaczenie dla interesu publicznego, jakim jest wykonywanie przez gminę powyższego ustawowego obowiązku.*

²¹ <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/6D37A9B192>

funkcjonowaniu danego podmiotu, czy grupy podmiotów. Założenie takie może być z gruntu fałszywe. Spór ten bez wytworzenia informacji przetworzenie jest, co do istoty, nierozstrzygalny. Zatem uznanie, iż informacja publiczna przetworzona przyniesie użytek dla dobra ogółu, nawet przy wnioskowaniu przez osobę o szczególnej pozycji (mogącej, teoretycznie oddziaływać na funkcjonowanie określonego podmiotu), może okazać się fałszywe. Wynika to z tego, iż przesłanka podmiotowa nie jest w tym przypadku okolicznością przesądzającą, a wręcz stwarza duże ryzyko błędu. Jej wykorzystywanie z kolei może wywoływać daleko idące rzeczywiste ograniczenia dla prawa do informacji publicznej przetworzonej.

W orzecznictwie wskazuje się, co wynika z wyżej wskazanego wyroku, że dla oceny spełnienia przesłanki szczególnego interesu publicznego ma znaczenie funkcja/pozycja jaką pełni osoba wnioskująca. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 21 maja 2014 r., sygn. akt I OSK 2698/13²², odniósł się do pozycji radnego, posła, ministra: „Przykładem takiego podmiotu może być poseł zasiadający w komisji ustawodawczej Sejmu, radny lub też minister nadzorujący działalność podległego mu resortu. Osoby te w swoim codziennym działaniu mają rzeczywistą możliwość wykorzystywania uzyskanych informacji publicznych w celu usprawnienia funkcjonowania odpowiednich organów (...). Wskazane wyżej przykłady podmiotów spełniających przesłankę uzyskania dostępu do informacji publicznej przetworzonej nie oznaczają oczywiście automatycznego wyeliminowania z katalogu podmiotów uprawnionych do uzyskania takiej informacji innych podmiotów, które nie pełnią wymienionych wyżej funkcji. Podmioty niepełniące tego rodzaju funkcji również mogą być w stanie wykazać swoje indywidualne, realne i konkretne możliwości wykorzystania dla dobra ogółu informacji publicznej, której przygotowania się domagają”.

Wskazuje się także, że do kategorii podmiotów mających większe uprawnienie do prawa do informacji publicznej zaliczyć należy „mających możliwość efektywnego wykorzystania informacji przetworzonej w celu realizacji szczególnego interesu publicznego zaliczyć można także jednostki sfery nauki: szkoły wyższe, Polską Akademię Nauk, państwowe instytuty badawcze, a nawet grupy badawcze czy pojedynczych naukowców – jeżeli dana informacja

²² <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/7676040BA5>

wiąże się ściśle z przedmiotem ich badań naukowych wspieranych przez sferę publiczną np. grantem”²³.

Nie zgadzam się z uznaniem, iż określona grupa osób podmiotów może mieć większe uprawnienie do prawa do informacji. Każdy przypadek powinien być oceniany indywidualnie.

W związku z niezdefiniowaniem „szczególnej istotności dla interesu publicznego” oraz jej nieokreśloności – rozbieżności w ocenie dokonywanej przez sądy administracyjne została złożona skarga konstytucyjna, zarejestrowana w Trybunale Konstytucyjnym pod sygnaturą SK 27/14. Podstawą skargi konstytucyjnej jest to, iż możliwość uzyskania informacji przetworzonej jest ograniczona podmiotowo do wnioskodawców, posiadających wpływ na funkcjonowanie organów władzy publicznej (np. posłom, ministrom, radnym), przez co wyklucza się – w ocenie skarżącego konstytucyjnie – innych wnioskodawców²⁴.

V. Podsumowanie

Dla oceny praktyki funkcjonowania instytucji „informacji przetworzonej” w polskim systemie prawnym kluczowe znaczenie ma określenie charakteru art. 3 ust. 1 pkt 1 UDIP, czyli czy ma on na celu ograniczenie prawa do informacji publicznej, czy też rozszerzenie. Analiza art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji RP oraz prac legislacyjnych nad prawnym uregulowaniem informacji przetworzonej wskazują, że art. 3 ust. 1 pkt 1 UDIP ma na celu rozszerzenie konstytucyjnego prawa. Za jego sprawą możliwe jest bowiem uzyskanie nie tylko tych informacji publicznych, które istnieją i które są w posiadaniu podmiotu zobowiązanego do udostępnienia informacji publicznej, ale także te, które jeszcze nie istnieją, ale mogą zostać wytworzone wskutek przedsięwzięcia działań analitycznych przez podmiot zobowiązany. Innymi słowy, gdyby nie art. 3 ust. 1 pkt 1 UDIP, nie byłoby podstaw w polskim prawie do żądania przez organ dokonania czynności analitycznych, skutkujących wytworzeniem nowej informacji.

Jednakże nie można uznać, że art. 3 ust. 1 pkt 1 UDIP dotyczy udostępnienia tzw. informacji prostych, gdy w danej sprawie podmiot zobowiązany ma, *per exemplum* do czynienia z szerokim zakresem wniosku. Zaliczanie informacji prostych do desygnatu pojęcia „informacja przetworzona” jest nieuprawnionym ograniczeniem prawa do informacji publicznej, które – co

²³ Por. wyrok NSA z dnia 12 czerwca 2014 r., I OSK 2721/13. Zob. także: A. Jakubowski, *Prowadzenie badań naukowych jako podstawa żądania udzielenia informacji publicznej*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” nr 2/2012, s. 153-154.

²⁴ Skarga konstytucyjna z 21 maja 2014 r., w sprawie SK 27/14, s. 10. Dokument dostępny jest pod adresem: http://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/dok?dok=F935753757%2FSK_27_14_skr_2014_05_21_ADO.pdf

więcej – nie zapewnia zrealizowania żadnej z konstytucyjnie chronionych wartości z art. 61 ust. 3 Konstytucji RP. Rozszerzająca wykładnia art. 3 ust. 1 pkt 1 UDIP, na którą wskazano w przytoczonych orzeczeniach, jako ograniczająca prawo do informacji publicznej, nie znajduje podstaw merytorycznych i stanowi naruszenie art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji RP.

Obok obecnej w orzecznictwie szerokiej wykładni „informacji przetworzonej”, problemem z punktu widzenia wnioskodawców jest zwięźająca wykładnia „szczególnej istotności dla interesu publicznego”. Sprawia ona, że uzyskanie informacji przetworzonej przez wnioskodawcę jest, w praktyce, iluzoryczne, bowiem nie sposób wykazać spełnienie tej przesłanki. W mojej ocenie nie ma podstaw do przyjmowania, że przesłankę tę spełnia tylko osoba, która może oddziaływać na szeroko pojęte władze publiczne. Jak wskazałem, tego wpływu nie można jakkolwiek ocenić na etapie rozpatrywania wniosku o udostępnienie informacji publicznej, wobec czego stosowanie tej przesłanki prowadzi do arbitralnego działania podmiotu zobowiązanego, które może prowadzić do ograniczenia ustawowego uprawnienia do uzyskiwania informacji przetworzonej. W mojej ocenie nie ma także podstaw do przyjmowania, że zdolność spełnienia tej przesłanki mają osoby ze względu na zajmowane stanowiska. Taka wykładnia narusza art. 2 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, zgodnie z którym każdemu przysługuje prawo do informacji publicznej (które obejmuje uprawnienie do żądania udostępnienia informacji przetworzonej).

Spełnienie przesłanki „szczególnej istotności dla interesu publicznego” powinno polegać na zweryfikowaniu znaczenia określonej analizy (powstałej wskutek przetworzenia informacji) oraz jej obecności dla interesu publicznego. Należy bowiem pamiętać, że przetworzenie informacji będzie skutkowało tym, że w przypadku kolejnych żądań udostępnienia informacji, informacja ta będzie zakwalifikowana jako tzw. prosta, bowiem będąca w posiadaniu podmiotu zobowiązanego do udostępnienia informacji publicznej. Jednakże obserwowana praktyka stosowania art. 3 ust. 1 pkt 1 UDIP jest daleka od zaprezentowanych wzorców.