

Szymon Osowski

---

## „DOKUMENT WEWNĘTRZNY”

KRYTYCZNA ANALIZA ORZECZNICTWA SĄDÓW ADMINISTRACYJNYCH W ZAKRESIE OKREŚLANIA NIEDOSTĘPNEJ „SFERY WEWNĘTRZNEJ” W DZIAŁANIACH ADMINISTRACJI.

---



Szymon Osowski

---

# „DOKUMENT WEWNĘTRZNY”

KRYTYCZNA ANALIZA ORZECZNICTWA SĄDÓW ADMINISTRACYJNYCH W ZAKRESIE OKREŚLANIA NIEDOSTĘPNEJ „SFERY WEWNĘTRZNEJ” W DZIAŁANIACH ADMINISTRACJI

---

## Spis treści

1	WPROWADZENIE DO PROBLEMU.....	1
2	WYBRANE ORZECZENIA SĄDÓW ADMINISTRACYJNYCH.....	5
3	WYPOWIEDZI DOKTRYNY .....	11
4	TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY O „DOKUMENCIE WEWNĘTRZNYM” ...	14
5	JAK BYWA REGULOWANA „SFERA WEWNĘTRZNA”?.....	17
6	WNIOSKI NA PRZYSZŁOŚĆ.....	20

# 1 WPROWADZENIE DO PROBLEMU

Prawo do informacji zostało zapisane w artykułach 54 i 61 Konstytucji RP<sup>1</sup>.

Zgodne z art. 54 ust. 1 każdemu zapewnia się wolność wyrażania swoich poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji. Natomiast art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji RP ustanawia możliwość uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej, osób pełniących funkcje publiczne czy organów samorządu gospodarczego oraz zawodowego. W nieco węższym zakresie, prawo to przysługuje obywatelom w przypadku innych podmiotów i organizacji. Dostęp do informacji o ich działaniach możliwy jest tylko w zakresie mienia publicznego, którym dysponują i wykonywanych przez nie zadań władzy publicznej. Zgodnie z Konstytucją dostęp do informacji oznacza zarówno możliwość pozyskiwania dokumentów, jak też wstęp na spotkania i rejestrowanie ich. Mowa jednak tylko o spotkaniach kolegialnych organów władzy pochodzących z powszechnych wyborów, czyli np. rad gmin czy sejmików województwa.

Występowanie gwarancji dla prawa do informacji publicznej w dwóch artykułach może mieć istotne konsekwencje. Jak zauważa M. Bernaczyk: *Konstytucja RP uzupełniła (...) art. 54 o roszczenie do władz publicznych za pomocą kaźniustycznego art. 61 Konstytucji RP, ugruntowując w świadomości prawnej przekonanie, że prawo do informacji o działalności państwa (nazwane przez Trybunał Konstytucyjny w ślad za brzmieniem ustawy «prawem dostępu do informacji publicznej») jest prawem pozytywnym, którego treść jest kształtowana przez prawodawcę ze znacznie większym stopniem swobody, aniżeli ma to miejsce w wypadku wyznaczania granic ludzkiej wolności.*

Innymi słowy art. 61 w Konstytucji RP, mimo jego stopnia szczegółowości, pozwala na większą swobodę ograniczania tego prawa, niż gdyby istniał jedynie artykuł 54 nawiązujący do przepisów Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności<sup>2</sup>, który pozwalałby na wyinterpretowanie normy dotyczącej jawności działania władz.

Jednocześnie artykuł 61 nie pozwala na wprowadzanie arbitralnych ograniczeń w prawie do informacji, poprzez wyraźne wskazanie, kiedy są one możliwe. A dzieje się to *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.*

## Konstytucyjne gwarancje prawa do informacji

### Art. 54 Konstytucji RP

**1. Każdemu zapewnia się wolność wyrażania swoich poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji.**

### Art. 61 Konstytucji RP

**1. 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 komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa.**

**2. Prawo do uzyskiwania informacji obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu.**

Co więcej na taką interpretację nie pozwala też artykuł 31 ust. 3 Konstytucji RP, który poświęcony jest ograniczeniom w korzystaniu z konstytucyjnych praw i wolności. Stanowi on, iż wszelkie ograniczenia praw i wolności muszą zostać zawarte w ustawie i muszą być konieczne dla zagwarantowania bezpieczeństwa, porządku publicznego, ochrony środowiska, zdrowia, moralności publicznej oraz wolności i praw innych osób. Co najważniejsze zaś, ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

<sup>1</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

<sup>2</sup> Art. 10 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, zwanej inaczej Europejską Konwencją Praw Człowieka, stanowi, iż *1. Każdy ma prawo do wolności wyrażania opinii. Prawo to obejmuje wolność posiadania poglądów oraz otrzymywania i przekazywania informacji i idei bez ingerencji władz publicznych i bez względu na granice państwowe. (...) 2. Korzystanie z tych wolności pociągających za sobą obowiązki i odpowiedzialność może podlegać takim wymogom formalnym, warunkom, ograniczeniom i sankcjom, jakie są przewidziane przez ustawę i niezbędne w społeczeństwie demokratycznym w interesie bezpieczeństwa państwowego, integralności terytorialnej lub bezpieczeństwa publicznego ze względu na konieczność zapobieżenia zakłóceniu porządku lub przestępstwu, z uwagi na ochronę zdrowia i moralności, ochronę dobrego imienia i praw innych osób oraz ze względu na zapobieżenie ujawnieniu informacji poufnych lub na zagwarantowanie powagi i bezstronności władzy sądowej.*

”

**Trybunał Konstytucyjny przychyła się do stanowiska, prezentowanego już wcześniej w orzecznictwie, że 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 (zob. sygn. K 17/05).**

**Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 15 października 2010 r., sygn. akt K 26/08**

Nawiązanie do tego artykułu można odnaleźć w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 15 października 2010 r., sygn. akt K 26/08<sup>3</sup>, w którym zaznaczono, iż *Zakres ograniczeń jest wyraźnie określany przez mechanizm proporcjonalności zawarty w art. 31 ust. 3 i art. 61 ust. 3 Konstytucji. (...) Możliwy jest teoretycznie pogląd, że art. 61 ust. 3 stanowi regulację szczególną (lex specialis) w stosunku do ogólnej zasady wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Oznaczałoby to nie tylko zawężenie samych przesłanek ingerencji (warto zauważyć, że art. 61 ust. 3 nie wskazuje na moralność publiczną, ochronę środowiska oraz zdrowie publiczne jako na wartości uzasadniające ingerencję ustawodawczą), ale wywoływałoby konsekwencje znacznie dalej idące. Odnosiłyby się one bowiem do samego mechanizmu proporcjonalności i jego konstrukcji, która opiera się na założeniu wagi pozostałych w konflikcie dóbr, wyraźnego określenia granic niezbędności wkroczenia w sferę gwarantowanego prawa oraz zakazu takiego wkroczenia. (...) Trybunał Konstytucyjny przychyła się do stanowiska, prezentowanego już wcześniej w orzecznictwie, że 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 (zob. sygn. K 17/05).*

W niniejszej analizie przyjrzymy się przypadkom wprowadzenia ograniczeń, co do których brak przepisów ustawowych i podstaw konstytucyjnych, a które mają znaczący wpływ na możliwość realizacji prawa do informacji. Ograniczenia te wynikają z nazywania niektórych informacji „dokumentami wewnętrznymi” i uznawania ich za niepodlegające udostępnieniu. Jednak pojęcie to wprowadza jedynie orzecznictwo sądowe. Jest to zjawisko powodujące chaos – możliwość dostępu do dokumentów zależy od indywidualnej oceny danego składu sędziowskiego, natomiast wiele podmiotów zobowiązanych testuje możliwość uznania, że dokumenty, o których ujawnienie są proszone, są dokumentami wewnętrznymi. Część sędziów twierdzi bowiem – bez żadnej podstawy prawnej – że są nimi opinie prawne zamawiane w trakcie procesu legislacyjnego czy informacje o działaniach ministrów. Czemu zatem nie miałyby być to inne dowolne dokumenty? Zjawisko to obniża też zaufanie do sądów i budzi poczucie niesymetrycznych relacji pomiędzy władzą a obywatelami, gdyż w najważniejszych sprawach sądownictwo pozbawia obywateli narzędzi sprawowania kontroli społecznej.

## Konstytucyjne reguły ograniczania

### Art. 31. 3 Konstytucji RP

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 praw.

### Art. 61. 3 Konstytucji RP

Ograniczenie prawa, o którym mowa w ust. 1 i 2, 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.

3 Dz.U. z 2009 r., Nr 178, poz. 1382.



# WYBRANE ORZECZENIA SĄDÓW ADMINISTRACYJNYCH

”

**(...) ustawa nie ogranicza «prawa do informacji» wyłącznie do dokumentów urzędowych. Co do zasady zatem, udostępnieniu podlegać będzie wszystko, co znajduje się w aktach postępowania, niezależnie od tego, czy będzie to dokument urzędowy, czy prywatny. Bez znaczenia pozostaje również to, czy dokument znajdujący się w aktach ma charakter «wewnętrzny», czy «roboczy».**

**Wyrok NSA z 1 grudnia 2011 r., sygn. akt. I OSK 1550/11**

Jeszcze w 2010 roku fakt, iż dokumenty wymieniane są jedynie pomiędzy osobami wewnątrz instytucji, nie stanowił zdaniem sądów podstawy odmowy dostępu do nich. Wyraźnie widać to w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 18 sierpnia 2010 r., sygn. I OSK 851/10. Sąd odniósł się do sprawy, w której wnioskodawca żądał udostępnienia pisma spółki dotyczącego postępowania podczas wykrywania nielegalnego poboru energii przy stosowaniu przez odbiorców magnesów neodymowych oraz korekty procedury postępowania w sytuacji, gdy nastąpił nielegalny pobór energii z użyciem tychże magnesów. NSA wskazał w uzasadnieniu przytoczonego wyroku, że *W orzecznictwie i piśmiennictwie używa się terminu «dokument wewnętrzny» dla określenia dokumentu, który nie jest skierowany do podmiotów zewnętrznych. Dokument taki może służyć wymianie informacji między pracownikami danego podmiotu, może określać zasady ich działania w określonych sytuacjach, może też być fragmentem przygotowań do powstania aktu będącego formą działalności danego podmiotu. Sąd I instancji (...) trafnie zauważył, iż okoliczność, że dany akt ma charakter wewnętrzny, nie powoduje, sama przez się, wyłączenia takiego aktu z zakresu obowiązku jego udostępnienia.*

Z kolei w wyroku z 1 grudnia 2011 r., sygn. akt. I OSK 1550/11<sup>4</sup>, NSA, odnosząc się do sprawy udostępnienia informacji z akt postępowania, podzielił stanowisko, że *informację publiczną stanowi całość akt postępowania prowadzonego przez organ administracji publicznej – w tym zarówno dokumenty wytworzone, jak i posiadane przez organ w związku z konkretną sprawą. Wbrew twierdzeniu Sądu pierwszej instancji, ustawa nie ogranicza «prawa do informacji» wyłącznie do dokumentów urzędowych. Co do zasady zatem, udostępnieniu podlegać będzie wszystko, co znajduje się w aktach postępowania, niezależnie od tego, czy będzie to dokument urzędowy, czy prywatny. Bez znaczenia pozostaje również to, czy dokument znajdujący się w aktach ma charakter «wewnętrzny», czy «roboczy».*

Podobne stanowisko zostało wyrażone w wyroku z 20 stycznia 2012 r., sygn. akt I OSK 2118/11<sup>5</sup>. Sprawa dotyczyła wniosku o udostępnienie treści notatki sporządzonej po spotkaniu przedstawicieli Gminy Łapy z Ministrem Administracji i Cyfryzacji. NSA wskazał: *Nie ma znaczenia twierdzenie autora skargi kasacyjnej, że notatka ta stanowi jedynie wersję roboczą przedstawiającą przebieg spotkania. Notatka ta została podpisana, jak wynika z akt sprawy, przez Sekretarza i Burmistrza Gminy Ł., zatem osoby będące funkcjonariuszami publicznymi w zakresie sprawowanych przez nich funkcji, zaś ewentualnie możliwe korekty sporządzonej notatki przez przedstawicieli rządu, co podnosi skarżący kasacyjnie, nie dyskwalifikuje tej notatki jako informacji o sprawach publicznych w rozumieniu powołanej ustawy.*

4 <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/14B201FD60> [Dostęp 16.04.2016].

5 <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/5F7788E397> [Dostęp 16.04.2016].



Pierwsze wyroki, w których pojawia się koncepcja niedostępnej „sfery wewnętrznej” zapadły na tle projektowania ustawy o zmianie ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz niektórych innych ustaw, która została uchwalona 16 września 2011 roku ( weszła w życie 29 grudnia 2011 r.<sup>6</sup>). Jej przyjęcie było podyktowane koniecznością dostosowania krajowego porządku prawnego do przepisów Unii Europejskiej w zakresie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego, dokładnie implementacji dyrektywy 2003/98/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 17 listopada 2003 roku w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego<sup>7</sup>. Dokonana w roku 2011 nowelizacja ustawy o dostępie do informacji publicznej była szczególnie kontrowersyjna, ponieważ ujawniła podstawowe problemy związane z jawnością procesu legislacyjnego oraz możliwością uczestniczenia w nim społeczeństwa.

Spór o udostępnienie informacji związanych z tworzeniem przepisów tej ustawy został rozstrzygnięty przez Naczelny Sąd Administracyjny w dwóch wyrokach: z 21 czerwca 2012 r., sygn. akt I OSK 666/12, oraz z 14 września 2012 r., sygn. akt I OSK 1203/12. Konkluzje Naczelnego Sądu Administracyjnego w obu orzeczeniach były identyczne i sprowadzały się do uznania, że treść propozycji legislacyjnych wysyłanych za pośrednictwem korespondencji elektronicznej nie ma „waloru oficjalności” i należy taką korespondencję zaliczyć do tzw. „dokumentów wewnętrznych”, a zatem nie stanowią informacji publicznej. Dodatkowo zwrócono uwagę, iż społeczna kontrola procesu podejmowania decyzji legislacyjnych nie jest konieczna na każdym jego etapie.

Jednak poczynione przez NSA stwierdzenia, odnoszące się do wewnętrznego charakteru informacji przekazywanej z wykorzystaniem poczty elektronicznej, są niezgodne z normami ustalonymi z art. 61 ust. 3 Konstytucji, który to przepis należy interpretować jako formułujący wyjątki od zasady jawności. Forma prowadzonej korespondencji (elektroniczna tudzież tradycyjna) nie powinna mieć znaczenia, bowiem zmiana formy jest związana jedynie ze zmianą środków komunikacji, nie zmienia zaś charakteru samej informacji.

Dodatkowo warto podkreślić wagę informacji, która została tymi wyrokami ograniczona. Proces nowelizacji ustawy o dostępie do informacji publicznej, w szczególności w 2011 roku, prowadzony był w istotnym zakresie w niejawnym i nieprzejrzystym sposób. Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniach ww. wyroków wskazał, że *Zasadne wręcz jest twierdzenie, że kontrola taka mogłaby zakłócić jego przebieg, ponieważ każda ze zgłoszonych propozycji podlegałaby społecznemu i przedwczesnemu osądowi*. NSA nie dostrzegł zatem, iż toczono postępowania dotyczące ujawnienia informacji, kto i w jaki sposób wprowadził nowe ograniczenia do projektu zmiany ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Warto też dodać, że z maili – których istnienie jest potwierdzone w wyniku międzyorganizacyjnych kontaktów Sieci Obywatelskiej Watchdog Polska - wynikało, iż osoby zaangażowane w proces legislacyjny po stronie rządowej wysyłały konkretne propozycje zmian do wybranej grupy osób i organizacji pozarządowych, które miały możliwość wypowiedzenia się i wpływania na te propozycje. Zatem proponowane zmiany podlegały osądowi i zachęcano do zgłaszania uwag.

”

***Nie ma znaczenia twierdzenie autora skargi kasacyjnej, że notatka ta stanowi jedynie wersję roboczą przedstawiającą przebieg spotkania. Notatka ta została podpisana, jak wynika z akt sprawy, przez Sekretarza i Burmistrza Gminy Ł., zatem osoby będące funkcjonariuszami publicznymi w zakresie sprawowanych przez nich funkcji, zaś ewentualnie możliwe korekty sporządzonej notatki przez przedstawicieli rządu, co podnosi skarżący kasacyjnie, nie dyskwalifikuje tej notatki jako informacji o sprawach publicznych w rozumieniu powołanej ustawy.***

**Wyrok NSA z 20 stycznia 2012 r., sygn. akt I OSK 2118/11**

6 Dz. U. z 2011 r., Nr 204, poz. 1195.  
7 Dz. Urz. UE z 31 grudnia 2003 r. L 345/90.

**Sformułowanie „dokument wewnętrzny” zaczęło być coraz bardziej pojemne. Wzmacnianie koncepcji jest już tylko naturalną konsekwencją stałego wyłączania jawności wybranych – choć nieprzewidywalnych – dokumentów.**

Prowadzona nowelizacja ustawy o dostępie do informacji publicznej na etapie prac rządowych pokazała, iż proces legislacyjny może podlegać różnym wpływom. Nietrudno wyobrazić sobie, iż duża część prowadzonych zmian odbywa się aktualnie za pośrednictwem poczty elektronicznej, dlatego też właśnie istotą jawnego demokratycznego państwa prawa powinno być zapewnienie przejrzystości każdemu etapowi procesu legislacyjnego.

Inna grupa wyroków<sup>8</sup> dotyczących tzw. sfery wewnętrznej dotyczyła kwestii dostępu do ekspertyz zamówionych przez Kancelarię Prezydenta RP odnośnie ustawy z 25 marca 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych, tzw. ustawy o OFE<sup>9</sup>.

Trzy sprawy o udostępnienie tych ekspertyz zakończyły się w Naczelnym Sądzie Administracyjnym, który nie podzielił poglądu Sądu pierwszej instancji, uznającego beczynność Prezydenta RP, który nie udostępnił informacji. NSA, w wyroku z 27 stycznia 2012 r., sygn. akt I OSK 2130/11, zauważył, iż ekspertyzy nie będą miały waloru informacji publicznej *jeżeli nie dotyczą konkretnego aktu będącego już przedmiotem toczącego się procesu legislacyjnego. Są natomiast dokumentem wewnętrznym, służącym gromadzeniu informacji, które w przyszłości mogą zostać wykorzystane w procesie decyzyjnym.* Wskazywano bowiem w trakcie toczącej się sprawy, iż przynajmniej niektóre ekspertyzy powstały na etapie projektu ustawy. A zatem zdaniem składu sędziowskiego *opinie i ekspertyzy mające jedynie charakter poznawczy nie odnoszą się wprost do przyszłych działań i zamierzeń podmiotu zobowiązanego mają jedynie poszerzyć zakres wiedzy i informacji posiadanych przez ten podmiot. Dlatego poddanie tego procesu ścisłej kontroli społecznej byłoby niecelowe i utrudniłoby wewnętrzny proces kształtowania się stanowisk uzgadniania i ścierania się opinii dotyczących istniejącego stanu rzeczy, jego oceny oraz ewentualnej potrzeby zmian.* Niezależnie od tego, czy można się z takim rozumowaniem zgodzić czy też nie, w tych konkretnych sprawach nie zauważono, że o opinie wnioskowano po ostatecznym podpisaniu ustawy, zatem całe rozumowanie nie dotyczyło stanu faktycznego. Równocześnie NSA podniósł, że *Rozpoznanie to powinna poprzedzać informacja skierowana do wnioskodawcy, wskazująca opinie i ekspertyzy sporządzone na zamówienie Kancelarii ze wskazaniem, czy dotyczą one konkretnego projektu czy też mają charakter poznawczy i dotyczą istniejącego stanu prawnego w przedmiocie ubezpieczeń społecznych. Po przesłaniu wnioskodawcy takiej informacji adresat wniosku winien ustalić, do jakich konkretnych opinii i ekspertyz domaga się dostępu wnioskodawca i dopiero wówczas rozpoznać wniosek.*

Ponownie zatem skład NSA stwierdza „niecelowość poddania procesu decyzyjnego ścisłej kontroli” oraz uznaje, że pewne dokumenty mogą być wyłączone spod prawa do informacji, jeżeli nie dotyczą konkretnych aktów prawnych.

Omawiane rozstrzygnięcia, wprowadzające pozakonstytucyjne i pozaustawowe ograniczenia, mają konsekwencje w kolejnych wyrokach.

8 Wyrok NSA z 27 stycznia 2012 r., I OSK 2130/11; wyrok z 29 lutego 2012 r., sygn. akt I OSK 2196/11; wyrok NSA z 11 marca 2014 r., sygn. akt I OSK 118/14.

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

Przykładem może być wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z 3 września 2015 r., sygn. akt II SAB/Lu 76/15<sup>10</sup>. Sprawa dotyczyła wniosku o udostępnienie treści pisma, które 28 sierpnia 2014 r. Wydział Planowania otrzymał od Wydziału Oświaty i Wychowania urzędu jednego z miast. Dokument był odpowiedzią na zapytanie Wydziału Planowania dotyczące zasadności rezerwacji analizowanego terenu dla potrzeb miasta i dzielnicy w zakresie oświaty. Ponadto wniosek dotyczył odpowiedzi na pytanie, czy w toku procedury zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla określonego terenu, Wydział Planowania wystąpił do Wydziału Oświaty i Wychowania z analogicznym zapytaniem, jeżeli zaś zapytanie zostało złożone – przesłania treści otrzymanej na nie odpowiedzi. Jeżeli zaś zapytanie nie zostało złożone, wnioskodawczyni wystąpiła o wyjaśnienie przyczyny. Ponadto poprosiła o udostępnienie wszelkich materiałów dotyczących planowanej szkoły we wskazanym miejscu, w szczególności programu użytkowego.

Wydawać by się mogło, że przytoczone spory sądowe, dotyczące przejrzystości procesu legislacyjnego, nie mogą mieć wpływu na rozstrzygnięcia sprawy dotyczącej dostępu do dokumentów planistycznych. Jednakże WSA w Lublinie, oddalając skargę, wskazał m. in., że *Sądy administracyjne wielokrotnie dawały (...) wyraz stanowisku, że nie wszystkie dokumenty wewnętrzne stanowią informację publiczną. Część z nich wprawdzie służy realizacji jakiegoś zadania publicznego, ale nie przesądzają one o kierunku działania organu w konkretnej sprawie. Dokumenty, które służą gromadzeniu i wymianie informacji oraz uzgadnianiu stanowisk i poglądów, jednak nie są w żadnej mierze wiążące dla organu, ewentualnie mają jedynie charakter organizacyjny i porządkowy, nie podlegają zatem udostępnieniu w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej. Takiego charakteru nie mają też opinie i ekspertyzy, służące gromadzeniu informacji, które w przyszłości mogą zostać wykorzystane w procesie decyzyjnym (np. wyroki NSA z dnia 21 czerwca 2012 r., I OSK 666/12, dnia 15 lipca 2010 r., I OSK 707/10 i 27 stycznia 2012 r. I OSK 2130/11 opubl. w CBOSA). Powyższe stanowisko potwierdza również wyrok NSA z 14 września 2012 r. (I OSK 1203/12 opubl. w CBOSA) w którego uzasadnieniu wskazano, że «od dokumentów urzędowych w rozumieniu ustawy o dostępie do informacji publicznej, odróżnia się dokumenty wewnętrzne, służące wprawdzie realizacji jakiegoś zadania publicznego, ale nie przesądzające o kierunkach działania organu. Dokumenty te służą wymianie informacji, zgromadzeniu niezbędnych materiałów, uzgadnianiu poglądów i stanowisk. Mogą mieć dowolną formę, nie są wiążące co do sposobu załatwienia sprawy, nie są w związku z tym wyrazem stanowiska organu, nie stanowią więc informacji publicznej».*

Jak wynika z niniejszego wyroku, sformułowanie „dokument wewnętrzny” zaczęło być coraz bardziej pojemne. Wzmacnianie koncepcji jest już tylko naturalną konsekwencją stałego wyłączenia jawności wybranych – choć nieprzewidywalnych – dokumentów.

NSA w wyroku z 2 grudnia 2015 r., sygn. akt I OSK 2337/15<sup>11</sup>, zapadłym na tle wniosku o udostępnienie księgi wejść/wyjść do budynku ministerstwa wskazał: *Także w orzecznictwie sądów administracyjnych reprezentowany jest pogląd, że nie wszystkie dokumenty wewnętrzne stanowią informację publiczną. Część z nich wprawdzie służy realizacji jakiegoś zadania publicznego, ale nie przesądzają one o kierunku działania or-*

**Skład orzekający, odwołując się do sfery wewnętrznej jako przesłanki wyłączającej jawność, wskazuje na wyrok NSA z 21 czerwca 2012 r., wyrok NSA z 15 lipca 2010 r. i wyrok NSA z 27 stycznia 2012 r. oraz wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 13 listopada 2013 r. W żadnym z tych wyroków sądy i Trybunał nie wskazują na normatywną podstawę takiego wyłączenia jawności. Można zauważyć, iż każdorazowo uzasadnieniem tak przyjętego stanowiska jest przywołanie orzecznictwa uprzednio wydanego. Prowadzi to o uznania w orzecznictwie sądów administracyjnych quasi-precedensu jako czynnika oddziałującego na podstawy i uzasadnienie rozstrzygnięcia, co w przypadku zawężania zakresu praw i wolności nie powinno mieć miejsca.**

10 <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/EA808F6F4C> [Dostęp 17.04.2016].

11 <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/0BAFF0787F> [Dostęp 20.04.2016].

ganu w konkretnej sprawie. Dokumenty, które służą gromadzeniu i wymianie informacji oraz uzgadnianiu stanowisk i poglądów, jednak nie są w żadnej mierze wiążące dla organu, ewentualnie mają jedynie charakter organizacyjny i porządkowy, nie podlegają udostępnieniu w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej. Takiego charakteru nie mają też zewnętrzne opinie i ekspertyzy, służące gromadzeniu informacji, które w przyszłości mogą zostać wykorzystane w procesie decyzyjnym (...). Założeniem ustawy o dostępie do informacji publicznej było zapewnienie w drodze dostępu do informacji publicznej społecznej kontroli nad działalnością m.in. organów administracji publicznej (...).

Na tle tego wyroku wskazać należy jedną podstawową wadę tak rozumianej sfery wewnętrznej. Skład orzekający, odwołując się do sfery wewnętrznej jako przesłanki wyłączającej jawność, wskazuje na wyrok NSA z 21 czerwca 2012 r. (sygn. akt I OSK 666/12), wyrok NSA z 15 lipca 2010 r. (sygn. akt I OSK 707/10) i wyrok NSA z 27 stycznia 2012 r. (sygn. akt I OSK 2130/11) oraz wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 13 listopada 2013 r. (sygn. akt P 25/12). W żadnym z tych wyroków sądy i Trybunał nie wskazują na normatywną podstawę takiego wyłączenia jawności. Można zauważyć, iż każdorazowo uzasadnieniem tak przyjętego stanowiska jest przywołanie orzecznictwa uprzednio wydanego. Prowadzi to do uznania w orzecznictwie sądów administracyjnych *quasi-precedensu* jako czynnika oddziałującego na podstawy i uzasadnienie rozstrzygnięcia, co w przypadku zawężania zakresu praw i wolności nie powinno mieć miejsca.

Wyroki dotyczące wewnętrznego charakteru pewnych informacji zaczęły mieć charakter masowy. Warto tu zauważyć orzeczenie Naczelnego Sądu Administracyjnego z 13 czerwca 2014 r., sygn. akt I OSK 2914/13<sup>12</sup>, który dotyczył sprawy udostępnienia kalendarza ministra. Możemy tu znaleźć następujący fragment: *W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego, terminarz (kalendarz) spotkań nie jest in se informacją publiczną, o której mowa w art. 1 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Terminarz (kalendarz) spotkań ministra należy zakwalifikować jako dokumentację wewnętrzną. Jak zauważył Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 13 listopada 2013 r. o sygn. akt P 25/12 (...), rozumiana jest ona «jako informacje o charakterze roboczym (zapiski, notatki), które zostały utrwalone w formie tradycyjnej lub elektronicznej i stanowią pewien proces myślowy, proces rozważań, etap wypracowywania finalnej koncepcji [...] Służą one wymianie informacji, zgromadzeniu niezbędnych ma-*

*teriałów, uzgadnianiu poglądów i stanowisk. Nie są jednak wyrazem stanowiska organu, wobec czego nie stanowią informacji publicznej». W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego w tę definicję wpisuje się analizowany terminarz, albowiem stanowi on przedmiot roboczy, biurowy, służący wprawdzie realizacji zadań publicznych przez ministra, lecz nieprzesądzaający o kierunkach jego działania. Z tych względów nie podlega on udostępnieniu, co – w świetle uzasadnienia cyt. wyroku TK – nie narusza art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji RP.* Wyrok ten stał się podstawą dla licznych orzeczeń dotyczących dostępu do informacji w postaci kalendarza ministra.

Również organy zaczęły korzystać z możliwości wyłączenia pewnych informacji na podstawie takiego masowego orzecznictwa. W 2010 roku Prezydent Wrocławia przegrał sprawę, od której nie wnosił kasacji. Dotyczyła ona wniosku o udostępnienie protokołów z tzw. Kolegium Prezydenckiego. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu wyrokiem z 26 maja 2010 r., sygn. akt IV SAB/Wr 19/10<sup>13</sup>, zobowiązał Prezydenta Wrocławia do załatwienia wniosku w przedmiocie udostępnienia protokołów z Kolegium Prezydenckiego.

Podobny wniosek wpłynął do Prezydenta Wrocławia we wrześniu 2013 r. W odpowiedzi Organ wskazał, iż nie ma obowiązku udostępnienia przedmiotowych dokumentów, ponieważ jego zdaniem jest to dokumentacja wewnętrzna. Sprawa trafiła do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, który wyrokiem z 29 stycznia 2015 r., sygn. akt IV SAB/Wr 314/14<sup>14</sup>, zobowiązał Prezydenta do wykonania wniosku, uznając, iż wnioskowany protokół stanowi informację publiczną. Jednakże od tego wyroku organ złożył skargę kasacyjną. Kierunek zarzutów związany jest z uznaniem przez organ, że wnioskowane informacje mają charakter wewnętrzny.

Zdecydowanej zmiany wymaga sytuacja coraz śmielszego pojawiania się statusu „dokumentu wewnętrznego” jako przesłanki ograniczającej dostęp do informacji, pomimo braku podstawy prawnej w Konstytucji i ustawach. Obok negatywnych konsekwencji w postaci spadku zaufania społecznego do sądu daje ona podmiotom zobowiązanym praktycznie dowolną możliwość ograniczania dostępu do wielu informacji. Wydaje się, że taka zmiana zależy od samego sądownictwa administracyjnego, w którego posiadaniu jest środek w postaci uchwały poszerzonego składu sędziowskiego ujednolicającej orzecznictwo.

12 <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/19C6441411> [Dostęp 20.04.2016].

13 <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/76688F7083> [Dostęp 20.04.2016].

14 <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/D635A5D115> [Dostęp 20.04.2016].

# 3

## WYPOWIEDZI DOKTRYNY



”

**(...)wątpliwości dotyczące legalności wyłączenia zakresu realizacji prawa dostępu do informacji publicznej są uzasadnione. Praktyka taka wydaje się nie tylko sprzeczna z treścią art. 61 Konstytucji RP, ale jest również nielogiczna ze względu na ukształtowaną zasadę ustawowego definiowania wyjątków od reguły, według której domniemywa się, że każda informacja dotycząca działalności zobowiązanego i znajdująca się w jego posiadaniu jest informacją publiczną. Dostęp do takiej informacji może zostać ograniczony, ale nie powinien być wyłączony.**

**M. Jabłoński**

Wśród sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego zdarzają się jednak głosy krytyczne w kwestii tworzenia koncepcji „sfery wewnętrznej”. M. Jaśkowska wskazuje, że *na tle ustawy o dostępie do informacji publicznej nie ma prawnych podstaw do wyodrębnienia tzw. dokumentów wewnętrznych, zwalniających generalnie z obowiązku udzielenia informacji. Świadczy o tym chociażby uregulowanie tzw. poprawki Rockiego*<sup>15</sup>.

Podobnie twierdzi inny przedstawiciel doktryny - M. Jabłoński. *Jeżeli jednak – tak jak w chwili obecnej – brak jest w ogóle odwołania się do ustawowo wyodrębnionej formuły «dokumentu wewnętrznego», to pomimo przekonania o racjonalności wyłączenia pewnej sfery informacyjnej dotyczącej działalności organów państwowych (szerzej publicznych) i innych podmiotów zobowiązanych, wątpliwości dotyczące legalności wyłączenia zakresu realizacji prawa dostępu do informacji publicznej są uzasadnione. Praktyka taka wydaje się nie tylko sprzeczna z treścią art. 61 Konstytucji RP, ale jest również nielogiczna ze względu na ukształtowaną zasadę ustawowego definiowania wyjątków od reguły, według której domniemywa się, że każda informacja dotycząca działalności zobowiązanego i znajdująca się w jego posiadaniu jest informacją publiczną. Dostęp do takiej informacji może zostać ograniczony, ale nie powinien być wyłączony*<sup>16</sup>.

B. Banaszak i M. Bernaczyk zauważają z kolei, że *Teoretycznie rzecz ujmując, tak szerokie rozumienie informacji publicznej pozwala suwerenowi na dostęp do informacji o procesach decyzyjnych, jego uczestnikach, stanowiskach władzy publicznej i grup interesu na nią oddziałujących. Niestety, praktyka sądownoadministracyjna pokazuje, że jest to założenie teoretyczne, ponieważ w jednym z najnowszych wyroków NSA z 27 stycznia 2012 r. sygn. akt I OSK 2130/11 dokonano poważnego wyłomu w sposobie interpretowania «sfery faktów». Powołane orzeczenie zapadło wskutek nieudostępnienia opinii prawnych, ekspertyz, które zlecono w związku z ewentualnymi decyzjami Prezydenta RP dotyczącymi problematyki zawartej w ustawie z dnia 25 marca 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych (tzw. ustawy o OFE). Naszą głęboką rezerwę budzi pogląd wyrażony w uzasadnieniu wyroku: «Informację publiczną stanowią wyłącznie dane obiektywne lub fakty, a nie kwestie ocenne czy postulatywne. Celem sporządzenia wnioskowanych opinii była potrzeba głębszego zapoznania się z istniejącym systemem ubezpieczeń społecznych w kontekście zamierzeń rządowych dotyczących wprowadzenia zmian w tym systemie. Opinie te nie odnoszą się zatem do projektu ustawy, zostały bowiem sporządzone przed dniem skierowania go do Sejmu (...). Mają jedynie walor poznawczy co do stanu, jaki miał podlegać zmianom w drodze ustawy proponowanej przez rząd. Naczelny Sąd Administracyjny nie podziela poglądu Sądu I instancji, że wszystkie dokumenty i informacje znajdujące się w posiadaniu Kancelarii Prezydenta RP, w tym również wszystkie opinie prawne i ekspertyzy, stanowią informację publiczną». Jeżeli ten pogląd zostanie utrzymany, będzie to oznaczać jedno z najbardziej idących ograniczeń w dostępie do informacji publicznej i zasadnicze*

<sup>15</sup> M. Jaśkowska, *Dostęp do informacji publicznej w orzecznictwie sądów administracyjnych (wybrane problemy)*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2014/1, str. 9.

<sup>16</sup> M. Jabłoński, „Dokument wewnętrzny” i jego udostępnienie na podstawie Konstytucji RP oraz ustawy o dostępie do informacji publicznej, w: Aktualne wyzwania ochrony wolności i praw jednostki. Prace uczniów i współpracowników dedykowane Profesorowi Bogusławowi Banaszakowi, Wrocław 2014, s. 100.

utrudnienie dla rozwoju obywatelskiej partycypacji<sup>17</sup>.

Autorzy zwracają także uwagę na to, iż *Sądy administracyjne mają przede wszystkim konstytucyjny obowiązek «równoważącego» wpływania 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<sup>18</sup>.*

Jak zatem widać, wobec samej koncepcji „dokumentu wewnętrznego” i towarzyszących mu negatywnych zjawisk, pojawia się sporo wątpliwości. Dotyczą one zarówno dopuszczalności tej koncepcji na gruncie obowiązującego prawa, jak też konkretnych wyroków i ich negatywnych konsekwencji dla rozliczalności instytucji publicznych.

”

***Sądy administracyjne mają przede wszystkim konstytucyjny obowiązek «równoważącego» wpływania 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.***

**B. Banaszak, M. Bernaczyk**

17 M. Banaszak, M. Bernaczyk, *Konsultacje społeczne i prawo do informacji o procesie prawotwórczym na tle Konstytucji RP oraz postulatu „otwartego rządu”*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” rok 2012, nr 4, s. 16-39.

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

# 4 TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY O „DOKUMENCIE WEWNĘTRZNYM”



Niepokojące z punktu widzenia sądowego legitymizowania sfery wewnętrznej jako, co do zasady, niepodlegającej pod prawo do informacji, stanowi wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 9 kwietnia 2015 r., sygn. K 14/13<sup>19</sup>. Z wnioskiem o zbadanie zgodności z Konstytucją RP przepisu art. 284 ust. 2<sup>20</sup> ustawy o finansach publicznych wystąpił Rzecznik Praw Obywatelskich. Wprawdzie Trybunał orzekł, że art. 284 ust. 2 ustawy o finansach publicznych jest niezgodny z art. 61 ust. 1, 2 i 3 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP i niektóre z dokumentów wytwarzanych przez audytora mogą stanowić informację publiczną jako dokumenty, o których mowa w art. 61 ust. 2 Konstytucji RP., jednocześnie jednak podzielił pogląd, że *nie wszystkie dokumenty stanowią informację publiczną, a tym samym nie podlegają udostępnieniu na podstawie art. 61 Konstytucji*.

W tym względzie Trybunał odwołał się do wyroku z 13 listopada 2013 r., sygn. P 25/12, a dokładniej do następującego fragmentu: *Z tego szerokiego zakresu przedmiotowego informacji publicznej wyłączeniu podlegają jednak treści zawarte w dokumentach wewnętrznych, rozumiane jako informacje o charakterze roboczym (zapiski, notatki), które zostały utrwalone w formie tradycyjnej lub elektronicznej i stanowią pewien proces myślowy, proces rozważań, etap wypracowywania finalnej koncepcji, przyjęcia ostatecznego stanowiska przez pojedynczego pracownika lub zespół. W ich przypadku można bowiem mówić o pewnym stadium na drodze do wytworzenia informacji publicznej. Od «dokumentów urzędowych» w rozumieniu art. 6 ust. 2 DostInfPubU odróżnia się zatem «dokumenty wewnętrzne» służące wprawdzie realizacji jakiegoś zadania publicznego, ale nieprzeszujące o kierunkach działania organu. Dokumenty takie służą wymianie informacji, zgromadzeniu niezbędnych materiałów, uzgadnianiu poglądów i stanowisk. Nie są jednak wyrazem stanowiska organu, wobec czego nie stanowią informacji publicznej<sup>21</sup>. Zaprezentowany*

pogląd Trybunału Konstytucyjnego w tym względzie wsparto także przytoczonym orzecznictwem Naczelnego Sądu Administracyjnego<sup>22</sup>.

Trybunał wskazał również, że  *pewna część dokumentów wytwarzanych przez audytora nie zawiera informacji publicznej w rozumieniu art. 61 Konstytucji. Są to bowiem różnego rodzaju dokumenty o charakterze roboczym: zapiski czy notatki sporządzane w stadium zbierania informacji i przygotowania końcowego stanowiska. Składają się na etap na drodze do wytworzenia informacji publicznej, jednak informacji tej jeszcze nie stanowią*.

Dalej wskazano, że *nie jest rolą Trybunału Konstytucyjnego decydowanie, które z dokumentów wytwarzanych przez audytora wewnętrznego stanowią informację publiczną, a które nie. W ocenie składu orzekającego kwestie te powinny rozstrzygać podmioty zobowiązane do udostępniania informacji publicznej, a w dalszej kolejności – sądy administracyjne*.

Wyrok ten należy ocenić negatywnie mimo wyeliminowania z obrotu prawnego spornego przepisu ustawy o finansach publicznych. Trybunał Konstytucyjny swoim autorytetem, wbrew treści art. 61 ust. 1 i 2, uznał, że poza zakresem prawa do informacji mogą pozostać *dokumenty o charakterze roboczym: zapiski czy notatki sporządzane w stadium zbierania informacji i przygotowania końcowego stanowiska*.

Należy przypomnieć, że Naczelny Sąd Administracyjny wielokrotnie zwracał uwagę, że ustawodawca, formułując w art. 61 Konstytucji RP zasadę „prawa do informacji”, wyznaczył tym samym podstawowe reguły wykładni tego uprawnienia. Jeżeli bowiem stanowi ono prawo konstytucyjne, 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 za-

19 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 9 kwietnia 2015 r., sygn. K 14/13, Dz.U., poz. 532.

20 Zgodnie z tym przepisem informacji publicznej nie stanowią inne niż wymienione w ust. 1 dokumenty wytworzone przez audytora wewnętrznego w trakcie prowadzenia audytu wewnętrznego.

21 Pkt 2 uzasadnienia wyroku TK z 13 listopada 2013 r.

22 Wyroki NSA z: 17 października 2013 r., sygn. akt I OSK 1105/13; 15 lipca 2010 r., sygn. akt I OSK 707/10; 27 stycznia 2012 r., sygn. akt I OSK 2130/11; 21 czerwca 2012 r., sygn. akt I OSK 666/12; 14 września 2012 r., sygn. akt I OSK 1203/12; 11 marca 2014 r., sygn. akt I OSK 118/14; 23 lipca 2014 r., sygn. akt I OSK 3007/13.

**Naczelny Sąd Administracyjny wielokrotnie zwracał uwagę, że ustawodawca, formułując w art. 61 Konstytucji RP zasadę „prawa do informacji”, wyznaczył tym samym podstawowe reguły wykładni tego uprawnienia. Jeżeli bowiem stanowi ono prawo konstytucyjne, 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.**

kresie, a wszelkie wyjątki winny być rozumiane wąsko. Oznacza to stosowanie w odniesieniu do tych ustaw takich zasad wykładni, które sprzyjają poszerzaniu, a nie zawężaniu obowiązku informacyjnego<sup>23</sup>, a także, że *dyrektyw interpretacyjnych dla ustalenia zakresu znaczeniowego pojęcia «informacja publiczna» należy poszukiwać właśnie w art. 61 Konstytucji RP. Wskazywano jednocześnie, że uprawnienie określone w tym przepisie jest zasadą, zatem wyjątki od tego uprawnienia powinny być wykładane ściśle<sup>24</sup>.*

23 Por. wyrok NSA z 14 listopada 2003 r., sygn. akt II SAB 199/03 oraz wyrok z 7 grudnia 2010 r., sygn. I OSK 1774/10.

24 Por. . M. Jaśkowska, Dostęp do informacji publicznej w świetle orzecznictwa NSA, Toruń 2002, s. 26; wyrok NSA z dnia 2 lipca 2003 r., sygn. akt II SA 837/03.

# 5 JAK BYWA REGULOWANA „SFERA WEWNĘTRZNA”?

**Ograniczanie prawa do informacji publicznej zawsze musi być wyraźnie ustanowione w obowiązujących ustawach – jest to przesłanka bezwzględna wprowadzania jakiegokolwiek ograniczenia.**

Rozwiązanie polegające na ochronie sfery wewnętrznej przewidziane jest m. in. przez Konwencję Rady Europy w sprawie Dostępu do Dokumentów Urzędowych, przyjętą w Tromsø 18 czerwca 2009 r. Zgodnie z art. 3 ust. 1 lit. K te same Konwencji prawo do informacji publicznej może być ograniczone poprzez wyraźne wskazanie w ustawie, jeżeli jest to konieczne w demokratycznym społeczeństwie i proporcjonalne do celu, jakim jest ochrona sfery wewnętrznej w administracji.

Jednakże ograniczanie prawa do informacji publicznej zawsze musi być wyraźnie ustanowione w obowiązujących ustawach – jest to przesłanka bezwzględna wprowadzania jakiegokolwiek ograniczenia.

W Polsce tzw. sfera wewnętrzna/robocza jako przesłanka ograniczająca prawo do informacji, uregulowana została w ustawie o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko<sup>25</sup>. Zgodnie z art. 17 tej ustawy organ administracji może odmówić udostępnienia informacji o środowisku i jego ochronie, jeżeli:

- 1) wymagałoby to dostarczenia dokumentów lub danych będących w trakcie opracowywania;
- 2) wymagałoby to dostarczenia dokumentów lub danych przeznaczonych do wewnętrznego komunikowania się.

Ustawa ta ma za zadanie m. in. wykonanie zobowiązań wskazanych w Dyrektywie 2003/4/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 28 stycznia 2003 r. w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska i uchylająca dyrektywę Rady 90/313/EWG<sup>26</sup>. Jednocześnie zauważyć należy, iż uzyskiwanie informacji o stanie i ochronie środowiska w Polsce stanowi konkretyzację wolności wyrażania swoich poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji (art. 54 ust. 1 Konstytucji RP), prawa do informacji publicznej (art. 61 ust. 1 Konstytucji RP). Jak zauważyła T. Górzyńska *prawo do informacji o stanie i ochronie środowiska (art. 74 ust. 3 Konstytucji) jest tym samym prawem do informacji, o którym mowa w art. 54 ust. 1. W tym przypadku nadanie mu rangi wyodrębnionego prawa konstytucyjnego również spowodowane było troską o skuteczność dostępu do informacji w tej szczególnie ważnej dla obywateli dziedzinie życia (a być może miało po prostu skutecznego promotora)*<sup>27</sup>. Podobnie wskazał B. Banaszak: *Prawo do informacji o stanie i ochronie środowiska łączy się z prawem do informacji ustanowionym w art. 61 (zob. komentarz do art. 61). Nie stanowi jednak jego prostego powtórzenia, ale wprowadza do niego nowe elementy odnoszące się wyłącznie do środowiska i tym samym*

25 Ustawa z 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (tj. Dz.U. z 2016 r., poz. 353).

26 Dz. Urz. UE. L Nr 41, str. 26.

27 T. Górzyńska, *Prawo do informacji i zasada jawności administracyjnej*, Kraków 1999, str. 93.

*zawężające zakres przedmiotowy samego prawa do informacji. Równocześnie art. 74 ust. 3 zapewnia szerszy zakres podmiotowy niż art. 61 (por. A. Szmyt, W sprawie interpretacji art. 61 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku, Prz. Sejm. 1999, Nr 6, s. 68)<sup>28</sup>.*

Zatem polski ustawodawca w innej ustawie niż ustawa o dostępie do informacji publicznej przewidział, zgodnie ze standardami międzynarodowymi, możliwość ograniczenia prawa do informacji publicznej w wyjątkowych przypadkach w zakresie sfery wewnętrznej/roboczej – jest to wyłączenie ustawowe.

Powyższe wskazuje, iż w polskim systemie prawa występuje przesłanka ograniczania prawa do informacji publicznej odwołująca się do sfery wewnętrznej/roboczej. Jednakże, co już zostało zauważone, nie dotyczy ona informacji udostępnianych na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Wydaje się natomiast, że w kwestii tej ostatniej ustawy, nastąpiła nadmierna aktywność ze strony sądownictwa. Nawet sędziowie orzekający w ten sposób wskazują na brak umocowania dla swoich wyroków: *orzecznictwo na razie sobie radzi, stosując pojęcie dokumentu wewnętrznego. Taki dokument – jak wynika z orzecznictwa – nie jest informacją publiczną i w związku z tym nie podlega udostępnieniu. Oczywiście zdajemy sobie sprawę z tego, że taka wykładnia jest bardzo krytykowana przez grono konstytucjonalistów, obrońców prawa do informacji. Sądzę jednak, że często wynika to z braku znajomości realiów. (...) Są jednak sprawy, w których ochrony wymaga nie tylko prawo obywatela do informacji, ale też prawo organu do wykonywania zadań publicznych, do których został powołany<sup>29</sup>.*

**W polskim systemie prawa występuje przesłanka ograniczania prawa do informacji publicznej odwołująca się do sfery wewnętrznej/roboczej. Jednakże nie dotyczy ona informacji udostępnianych na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej.**

<sup>28</sup> B. Banaszak, Komentarz do Konstytucji, SIP Legalis.

<sup>29</sup> Sędzia NSA: ustawa o dostępie do informacji publicznej musi być zmieniona, <http://www.lex.pl/czytaj/-/artykul/sedzia-nsa-ustawa-o-dostepie-do-informacji-publicznej-musi-byc-zmieniona> [Dostęp 29.04.2016].

# 6 WNIOSKI NA PRZYSZŁOŚĆ

Nie sposób ze wskazanych orzeczeń zrekonstruować sposobu pojmowania „sfery wewnętrznej” działania administracji. Również taki zabieg nie jest możliwy w oparciu o większą liczbę orzeczeń. Jak zostało wyżej zauważone, uzasadnieniem dla danego rozstrzygnięcia stają się inne wyroki, które nie zawsze dotyczą podobnego stanu faktycznego. To powoduje wspomnianą już niepewność po stronie wnioskodawców i dowolność po stronie podmiotów zobowiązanych w stosunkowo swobodnym ograniczaniu dostępu do informacji.

Próba zrekonstruowania terminu sfery wewnętrznej działania administracji stanowiłaby również legitymizację praktyki, która nie ma podstawy prawnej. Oczywiście zgodnie z dyrektywami konstytucyjnymi możliwa byłaby interwencja ustawodawcy w tym zakresie i, w rezultacie, ograniczenie dostępności informacji o sferze wewnętrznej. Jednakże biorąc pod uwagę, że wyroki kluczowe dla rozwoju w orzecznictwie koncepcji sfery wewnętrznej dotyczyły informacji podstawowych, związanych z procesem legislacyjnym, to wydaje się, że postulaty zmiany prawa wydają się przedwczesne.

W tym względzie jednakże nie można pominąć dużej liczby wyroków sądów administracyjnych odnoszą-

cych się do sfery wewnętrznej oraz poglądów wyrażanych przez Trybunał Konstytucyjny.

W zakresie problematyki dostępu do informacji związanej ze sferą wewnętrzną, zamiast zmiany prawa - która nie wydaje się uzasadniona - należałoby oczekiwać podjęcia uchwały przez Naczelny Sąd Administracyjny, o której mowa w art. 15 § 1 pkt 2 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>30</sup> albo uchwały, o której mowa w art. 15 § 1 pkt 3 tegoż aktu. Istotne znaczenie miałby także wyrok Trybunału Konstytucyjnego, którego przedmiotem byłaby ocena, czy sfera wewnętrzna może być przesłanką wyłączającą informacje (dokumenty) spod zakresu konstytucyjnego prawa do informacji o działalności władz publicznych oraz osób pełniących funkcje publiczne.

W kwestii uchwały NSA warto wskazać, że w sprawozdaniu rocznym za 2012 Biuro Orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego zauważyło, że dostrzegalną jest rozbieżność co do orzecznictwa dotyczącego informacji (dokumentu) wewnętrznej<sup>31</sup>. Jednocześnie Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego uznał, że nie istnieją przesłanki do podjęcia uchwały zgodnie z art. 15 § 1 pkt 2 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, czemu dał wyraz w odpowiedzi<sup>32</sup> na pismo obywatela, który zasygnalizował problem.

30 Ustawa z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tj. Dz.U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.).

31 Sprawozdanie roczne za 2012 r., Biuro Orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego, s. 197: <http://www.nsa.gov.pl/index.php/pol/Media/Files/informacja-roczna-2012>. [Dostęp 20.04.2016].

32 Pismo Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego z 10 września 2012 r., znak BO-4660-30/12, niepubl.

**Sieć Obywatelska Watchdog Polska**

[www.siecobywatelska.pl](http://www.siecobywatelska.pl)

Organizacja stoi na straży prawa do informacji. Postrzega 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 trzynastu lat działalności dotarła do około 15 tysięcy osób, udzieliła około 9 000 porad i uczestniczyła w 500 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, samorządy publikują swoje wydatki, a ministrowie muszą dokładniej informować o tym, jak prowadzą politykę.

[www.informacjapubliczna.org](http://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.

**O autorze:**

Szymon Osowski - prawnik i trener, absolwent Szkoły Praw Człowieka Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka oraz Szkoły Trenerów Organizacji Pozarządowych. W Sieci Obywatelskiej Watchdog Polska od 2007 roku. Współtwórca jednego z głównych programów Sieci, skupionego na dostępie do informacji publicznej ([www.informacjapubliczna.org](http://www.informacjapubliczna.org)). Od 2010 roku Prezes Zarządu Sieci. Na co dzień śledzi, jak wygląda tworzenie prawa w obszarze jawności i praw obywatelskich, przygotowuje sprawy sądowe, zbiera wypracowaną wiedzę i kontaktuje się z ludźmi z całej Polski. Od 2012 co roku umieszczany w rankingu najbardziej wpływowych prawników przez Dziennik Gazeta Prawna.

**Wydawca:**

Sieć Obywatelska Watchdog Polska  
ul. Ursynowska 22/2  
02-605 Warszawa  
Tel. 22 844 73 55, faks: 22 207 24 09  
[biuro@siecobywatelska.pl](mailto:biuro@siecobywatelska.pl)  
[www.siecobywatelska.pl](http://www.siecobywatelska.pl)

**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 powstała dzięki wsparciu programu Obywatele dla Demokracji, finansowanego z Funduszy EOG.



Warszawa, 2016

ISBN XXX-XX-XXXXXX-X-X



# WESPRZYJ!

[www.siecobywatelska.pl/wspieraj](http://www.siecobywatelska.pl/wspieraj)

Aby kontynuować nasze działania, potrzebujemy Twojego wsparcia.  
Już dziś przekaz 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**<sup>^</sup>