

*Marianna Dalka-Noga*

Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

## Biuletyn Informacji Publicznej jako forma dostępu do informacji publicznej

DOI: <http://dx.doi.org/10.12775/SIT.2013.015>

Społeczeństwo nieustannie dąży do polepszenia warunków życiowych, do usprawnienia instrumentów służących jego prawidłowemu funkcjonowaniu<sup>1</sup>. Działania te prowadzą do przeobrażeń i rozwoju technicznego oraz technologicznego, co wpływa na sposób działania administracji publicznej oraz funkcjonowania procedur administracyjnych, których rozwój jest niezaprzeczalnie związany z dokumentem, czyli trwale zapisaną postacią informacji<sup>2</sup>.

W odniesieniu do postępu w dziedzinie technologii informatycznych upowszechniło się pojęcie społeczeństwa informacyjnego<sup>3</sup>. W takim społeczeństwie towarem staje się informacja traktowana jako szczególne dobro niematerialne, równoważne lub cenniejsze nawet od dóbr materialnych<sup>4</sup>. W ślad za elektronicznym biznesem rozwija się elektroniczna administracja.

---

<sup>1</sup> M. Ganczar, *Informatyzacja administracji publicznej. Nowa jakość usług publicznych dla obywateli i przedsiębiorców*, Warszawa 2009, s. 13.

<sup>2</sup> Ibidem, s. 14.

<sup>3</sup> Termin został wprowadzony w 1963 r. przez Japończyka T. Umesao (jap. *jōhōka shakai*) w artykule o teorii ewolucji społeczeństwa opartego na technologiach informatycznych, a spopularyzowany przez K. Koyamę w 1968 r. w rozprawie pt. *Wprowadzenie do teorii informacji (Introduction to Information Theory)*.

<sup>4</sup> [http://pl.wikipedia.org/wiki/Spo%C5%82eczno%C5%84stwo\\_informacyjne](http://pl.wikipedia.org/wiki/Spo%C5%82eczno%C5%84stwo_informacyjne) (dostęp: 28 kwietnia 2013 r.).

Krok w procesie regulowania stosunków społecznych związanych z przekazywaniem i przetwarzaniem informacji stanowi Ustawa z dnia 27 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne<sup>5</sup>. Ustawa ta jest odpowiedzią na szanse i trudności informatyzacji.

Proces informatyzacji w dobie globalizacji stanowi metodę na zwiększanie efektywności przetwarzania danych.

Działania państwa w zakresie informatyzacji mają na celu zapewnienie dostępu do jednej z podstawowych wartości, jaką jest informacja. Wzrost jej znaczenia można zaobserwować obecnie w niemal każdej dziedzinie życia<sup>6</sup>.

Przejawem wdrażania technologii informatycznych przez państwo jest BIP – Biuletyn Informacji Publicznej – stworzony w celu powszechnego udostępniania informacji publicznej w postaci elektronicznej.

W polskim ustawodawstwie dostęp do informacji reguluje Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (zwana także u.d.i.p.)<sup>7</sup>.

Zasada jawności działania organów państwa (przejrzystość administracji) jest uważana za jedną z fundamentalnych wartości państwa prawa, warunek efektywnego funkcjonowania systemu demokratycznego<sup>8</sup>.

W myśl zapisów art. 61 ust. 1 Konstytucji RP „obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne”, dodatkowo „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”.

Zgodnie z art. 1 ust. 1 u.d.i.p. informację publiczną stanowi każda informacja o sprawach publicznych. Taka informacja pod-

---

<sup>5</sup> Dz.U. z 2013 r. poz. 235 (tekst jednolity).

<sup>6</sup> M. Kłaczyński, S. Szuster, *Komentarz do ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej* (Dz.U. 01.112.1198), LEX/el., 2003.

<sup>7</sup> Dz.U. z 2001 r. Nr 112, poz. 1198 z późn. zm.

<sup>8</sup> T.R. Aleksandrowicz, *Komentarz do ustawy o dostępie informacji publicznej*, Warszawa 2002, s. 7–10.

lega udostępnieniu i ponownemu wykorzystywaniu na zasadach i w trybie określonych ustawie.

W wyroku z dnia 18 kwietnia 2012 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie stwierdził, że: „informacją publiczną w rozumieniu u.d.i.p. jest 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. Jest nią treść dokumentów wytworzonych przez organy władzy publicznej i podmioty niebędące organami administracji publicznej, treść wystąpień, opinii i ocen przez nie dokonywanych, niezależnie do jakiego podmiotu są one kierowane i jakiej sprawy dotyczą. Ponadto informację publiczną stanowi treść wszelkiego rodzaju dokumentów odnoszących się do organu władzy publicznej lub podmiotu niebędącego organem administracji publicznej, związanych z nimi bądź w jakikolwiek sposób dotyczących ich, i są nimi zarówno treść dokumentów bezpośrednio przez nie wytworzonych, jak i te, których używają przy realizacji przewidzianych prawem zadań, nawet jeżeli nie pochodzą wprost od nich. Niezależnie od powyższego, aby konkretna informacja posiadała walor informacji publicznej, to musi się odnosić do sfery faktów”<sup>9</sup>.

Również Naczelny Sąd Administracyjny dokonał określenia pojęcia informacji publicznej w wyroku z dnia 27 marca 2012 r., w którym stwierdził, że „Informację publiczną stanowi treść wszelkiego rodzaju dokumentów odnoszących się do organu władzy publicznej i dotyczących sfery jego działalności. Bez znaczenia jest to, w jaki sposób dokumenty te znalazły się w posiadaniu organu i jakiej sprawy dotyczą. Ważne natomiast jest to, by dokumenty takie służyły realizowaniu zadań publicznych przez organ i odnosiły się do niego bezpośrednio”<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 18 kwietnia 2012 r., II SAB/Wa 22/12.

<sup>10</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 marca 2012 r., I OSK 155/12.

Analizując pojęcie informacji publicznej, warto wspomnieć dla porównania, jak wygląda kwestia dostępu do informacji winnych krajach europejskich, np. w Wielkiej Brytanii, gdzie obowiązuje odmienny system prawny (*common law*). W ww. przypadku dostęp do informacji został określony w ustawie pn. *Freedom of Information Act 2000*<sup>11</sup>. Regulacja prawna przewiduje dostęp do każdej informacji, która jest w posiadaniu organów publicznych. Ustawa zapewnia prawo do dostępu do informacji w odniesieniu do organów, które sprawują funkcje o charakterze publicznym. Obowiązek udostępniania informacji publicznej spoczywa m.in. na: władzach państwowych, w tym Izbie Lordów, Izbie Gmin, władzach lokalnych czy też policji<sup>12</sup>. Zakres ten może zostać rozszerzony przez Sekretarza Stanu pod warunkiem spełnienia warunków określonych w ustawie, tj. podmiot musi powstać jako organ władzy publicznej, jeżeli jest tworzony z upoważnienia władz państwowych, a jego członkowie są mianowani przez rząd<sup>13</sup>.

W Niemczech dla odmiany, gdzie kwestia dostępu do informacji została uregulowana m.in. w ustawie o dostępie do informacji publicznej (*Informationsfreiheitsgesetz*<sup>14</sup>), za informację publiczną uważa się tzw. informację urzędową (*amtliche Information*), którą stanowi każdy zapis służący celom urzędowym, niezależnie od formy jego utrwalenia. Zauważyć tutaj należy, iż w tym zakresie nie będą się mieścić dokumenty stanowiące podręczne notatki czy też projekty pism, które powstają w trakcie postępowania<sup>15</sup>. Mamy tutaj do czynienia ze zdefiniowanym zakresem informacji publicznej.

Ustawa *Informationsfreiheitsgesetz* przyznaje każdemu bezwarunkowe prawo dostępu do informacji urzędowych federalnych organów administracji publicznej, w tym również osób fizycznych, prawnych oraz innych jednostek organizacyjnych, które podejmują działania

---

<sup>11</sup> *Freedom of Information Act 2000*, <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/36/contents> (dostęp: 25 listopada 2013 r.).

<sup>12</sup> Wykaz podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji znajduje się w załączniku 1 do ustawy *Freedom of Information Act 2000* (Schedule 1).

<sup>13</sup> Część I ustawy *Freedom* pkt 4 Zmiana Załącznika 1 (1).

<sup>14</sup> *Informationsfreiheitsgesetz*, <http://www.gesetze-im-internet.de/ifg/> (dostęp: 25 listopada 2013 r.).

<sup>15</sup> § 2 ust. 1 *Informationsfreiheitsgesetz*.

z zakresu administracji publicznej<sup>16</sup>. Informacje udostępniane są na wniosek, który nie wymaga żadnej szczególnej formy ani treści, może być np. złożony ustnie lub telefonicznie.

Powracając na grunt polskiego ustawodawstwa, istotną kwestią jest sam dostęp do informacji, na jakich zasadach i kto jest zobowiązany go zapewnić. W art. 4 ust. 1 u.d.i.p. został wskazany podstawowy katalog podmiotów zobowiązanych do udostępnienia informacji publicznej, który obejmuje: organy władzy publicznej, organy samorządów gospodarczych i zawodowych, podmioty reprezentujące zgodnie z odrębnymi przepisami Skarb Państwa, podmioty reprezentujące państwowe osoby prawne albo osoby prawne samorządu terytorialnego, podmioty reprezentujące inne państwowe jednostki organizacyjne albo jednostki organizacyjne samorządu terytorialnego, 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. Należy tutaj wskazać, iż na realizację obowiązku udostępniania informacji publicznych nie wpływa kwestia charakteru stosunków łączących podmiot zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej z wnioskodawcą. W sytuacji, gdy zostaną spełnione przesłanki ustawowe konieczne dla udostępnienia informacji publicznej, żądana informacja będzie podlegać udostępnieniu<sup>17</sup>.

Analizując zakres podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji publicznej, zauważyć należy, iż brak jest wśród nich wskazania sądów. Czy oznacza to, iż sądy wyłączone są z zakresu obowiązywania ustawy? W doktrynie można spotkać się ze stano-

---

<sup>16</sup> § 1 ust. 1 *Informationsfreiheitgesetz*.

<sup>17</sup> Odmienne stanowisko przyjął Naczelny Sąd Administracyjny w postanowieniu z dnia 28 czerwca 2002 r., II SAB/Po 80/02, który odrzucił skargę na decyzję o odmowie udostępnienia informacji publicznej ze względu na fakt, iż wnioskodawcę i podmiot zobowiązany do udostępnienia informacji łączył stosunek cywilnoprawny – cyt. za: M. Jaśkowska, *Dostęp do informacji publicznych w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Toruń 2002, s. 42.

wiskiem, że sądy jako organy władzy publicznej są zobowiązane do udostępniania informacji publicznej na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej<sup>18</sup>. Problematiczna pozostaje jednak kwestia, w jakim przypadku postępowanie sądowe jest sprawą publiczną. Uprawnienia w zakresie uzyskania dostępu do informacji publicznej, w tym wynikającej z postępowań sądowych, podlega ograniczeniom przewidzianym w art. 5 u.d.i.p., w szczególności ograniczeniom wynikającym z ust. 3, który pozwala ograniczać dostęp do informacji o sprawach rozstrzyganych w postępowaniu przed organami państwa, szczególnie w postępowaniu administracyjnym, karnym lub cywilnym, ze względu na ochronę interesu strony, jeżeli postępowanie dotyczy władz publicznych lub innych podmiotów wykonujących zadania publiczne albo osób pełniących funkcje publiczne – w zakresie tych zadań lub funkcji<sup>19</sup>.

Istotną kwestią, rozważając temat dostępu do informacji publicznej, jest sama informacja – co należy przez nią rozumieć i jaki jest jej zakres. Przykładowy katalog informacji i dokumentów stanowiących informację publiczną został określony w art. 6 u.d.i.p. W przepisie został wskazany typowy zakres informacji publicznej, który doprecyzowuje zakres przedmiotowy u.d.i.p. oraz stanowi wykładnię przepisów u.d.i.p. w kontekście regulacji art. 61 Konstytucji RP, której jest równocześnie rozwinięciem<sup>20</sup>.

Udostępnieniu podlegają w szczególności informacje o:

- 1) polityce wewnętrznej i zagranicznej, w tym m.in. o zamierzeniach działań władzy ustawodawczej oraz wykonawczej, projektowaniu aktów normatywnych, programach w zakresie realizacji zadań publicznych, sposobie ich realizacji, wykonywaniu i skutkach realizacji tych zadań;
- 2) podmiotach, o których mowa w art. 4 ust. 1 u.d.i.p., w tym o: statusie prawnym lub formie prawnej, organizacji, przedmiocie działalności i kompetencjach, organach i osobach

---

<sup>18</sup> M. Kłaczyński, S. Szuster, op.cit.

<sup>19</sup> Ibidem.

<sup>20</sup> M. Jabłoński, *Wejście w życie ustawy o dostępie do informacji publicznych*, „Acta Universitatis Wratislaviensis, Przegląd Prawa i Administracji” 2002, nr 2396, s. 229–230.

sprawujących w nich funkcje i ich kompetencjach, strukturze własnościowej podmiotów, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 3–5 u.d.i.p., majątku, którym dysponują;

- 3) zasadach funkcjonowania podmiotów, o których mowa w art. 4 ust. 1 u.d.i.p., w tym o: trybie działania władz publicznych i ich jednostek organizacyjnych, trybie działania państwowych osób prawnych i osób prawnych samorządu terytorialnego w zakresie wykonywania zadań publicznych i ich działalności w ramach gospodarki budżetowej i pozabudżetowej, sposobach stanowienia aktów publicznoprawnych, sposobach przyjmowania i załatwiania spraw, stanie przyjmowanych spraw, kolejności ich załatwiania lub rozstrzygania, prowadzonych rejestrach, ewidencjach i archiwach oraz o sposobach i zasadach udostępniania danych w nich zawartych, naborze kandydatów do zatrudnienia na wolne stanowiska, w zakresie określonym w przepisach odrębnych, czy konkursie na wyższe stanowisko w służbie cywilnej, w zakresie określonym w przepisach odrębnych;
- 4) danych publicznych, w tym m.in. treść i postać dokumentów urzędowych, stanowiska w sprawach publicznych zajęte przez organy władzy publicznej i przez funkcjonariuszy publicznych w rozumieniu przepisów Kodeksu karnego, treść innych wystąpień i ocen dokonywanych przez organy władzy publicznej, informacja o stanie państwa, samorządów i ich jednostek organizacyjnych;
- 5) majątku publicznym, w tym o: m.in. majątku Skarbu Państwa i państwowych osób prawnych, jednostek samorządu terytorialnego oraz samorządów zawodowych i gospodarczych oraz majątku osób prawnych samorządu terytorialnego, a także kas chorych, dochodach i stratach spółek handlowych, w których podmioty ww. mają pozycję dominującą w rozumieniu przepisów Kodeksu spółek handlowych, oraz dysponowaniu tymi dochodami i sposobie pokrywania strat, długu publicznym, pomocy publicznej, ciężarach publicznych.

Informacje publiczne można podzielić na dwie grupy:

- 1) informacje podlegające udostępnieniu w ramach procedury i na zasadach określonych w u.d.i.p.;

- 2) informacje, których udostępnienie następuje w trybie i według założeń wyznaczonych przez przepisy szczególne<sup>21</sup>.

W literaturze można się spotkać z opinią, iż o zakwalifikowaniu określonej informacji do podlegającej udostępnieniu w rozumieniu u.d.i.p. będzie decydować kryterium rzeczowe, czyli treść i charakter informacji<sup>22</sup>.

W judykaturze zakres informacji publicznej jest również przedmiotem rozważań. Wśród nich należy wskazać wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 10 maja 2012 r., w którym sąd stwierdził, iż za informację publiczną należy uznać każdą wiadomość wytworzoną lub odnoszącą się do władz publicznych, a także wytworzoną lub odnoszącą się do innych podmiotów wykonujących zadania publiczne, oczywiście w zakresie tych zadań. Zdaniem sądu: „Informacja publiczna dotyczy sfery faktów, stanowi ją treść dokumentów wytworzonych przez organy władzy publicznej oraz podmioty niebędące organami administracji, treść wystąpień, opinii i ocen przez nie dokonywanych niezależnie do jakiego podmiotu są one kierowane”. WSA stwierdził, iż „udzielenie przez organ administracji odpowiedzi na wniosek innej niż oczekiwana, lecz nie zwerbalizowana wyrażnie przez stronę nie uzasadnia podnoszenia wobec organu zarzutu beczynności, bowiem z beczynnością na gruncie u.d.i.p. mamy do czynienia wówczas, gdy organ, będąc zobowiązanym do podjęcia czynności materialno-technicznej, takiej czynności nie podejmuje”<sup>23</sup>.

W myśl wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 października 2012 r. „żądanie informacji o zastosowanych przepisach prawa w indywidualnej sprawie nie mieści się w kategorii informacji publicznej”<sup>24</sup>.

Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego „o zakwalifikowaniu określonej informacji jako podlegającej udostępnieniu w rozu-

---

<sup>21</sup> M. Kłaczyński, S. Szuster, op.cit.

<sup>22</sup> Ibidem.

<sup>23</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 10 maja 2012 r., IV SAB/GI 47/12, LEX nr 1166282.

<sup>24</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 października 2012 r., I OSK 1500/12, LEX nr 1233161.



mieniu u.d.i.p. decyduje kryterium rzeczowe, tj. treść i charakter informacji. Informacja publiczna obejmuje bowiem swoim znaczeniem szerszy zakres pojęciowy niż dokumenty urzędowe i nie można zawęzać i utożsamiać dostępu do informacji publicznej z dostępem do dokumentów”. NSA w tym samym wyroku stwierdził, iż „Informacją publiczną są nie tylko dokumenty bezpośrednio zredagowane i wytworzone przez organy administracji publicznej, ale także te dokumenty, których organ używa do zrealizowania powierzonych mu prawem zadań”<sup>25</sup>.

Naczelny Sąd Administracyjny orzekł, iż „dla traktowania danej informacji jako informacji publicznej decydujące jest nie samo jej wytworzenie, lecz fakt, że została pozyskana i przetworzona w celu realizacji zadań publicznych”<sup>26</sup>.

Za informację publiczną uważane są nie tylko dokumenty bezpośrednio zredagowane i wytworzone przez organy administracji publicznej, ale także te dokumenty, których organ używa do zrealizowania powierzonych mu prawem zadań, np. kontrolnych lub nadzorczych. Naczelny Sąd Administracyjny zauważył, iż „należy rozgraniczyć pojęcie «informacji publicznej» i jej nośnika. Informacją jest zawsze wiedza o faktach, natomiast może ona być zawarta w różnego rodzaju nośnikach. Organ jest bowiem zobowiązany do udzielenia informacji publicznej ale niekoniecznie na nośniku, na którym jest ona zawarta”<sup>27</sup>.

Zwrócić należy uwagę na fakt, iż określone w art. 6 u.d.i.p. kategorie informacji publicznej nie mają charakteru bezwzględneho. Możliwe są ograniczenia lub wyłączenia w tym zakresie, które dotyczą dopuszczalności i zakresu ich udostępniania<sup>28</sup>.

W art. 5 ust. 1 i ust. 2 u.d.i.p. określone zostały podstawy ograniczenia prawa do informacji publicznej, wśród nich należy wskazać:

---

<sup>25</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 lutego 2012 r., I OSK 2215/11, LEX nr 1122883.

<sup>26</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 21 lipca 2011 r., I OSK 638/11, LEX nr 1082790.

<sup>27</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 2 czerwca 2011 r., I OSK 281/11, LEX nr 990241.

<sup>28</sup> M. Kłaczyński, S. Szuster, op.cit.

- 1) ograniczenie w zakresie i na zasadach określonych w przepisach o ochronie informacji niejawnych oraz o ochronie innych tajemnic ustawowo chronionych;
- 2) ograniczenie ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy<sup>29</sup>.

Ustawodawca wyłączył możliwość ograniczania dostępu do informacji o sprawach rozstrzyganych w postępowaniu przed organami państwa, w szczególności w postępowaniu administracyjnym, karnym lub cywilnym, ze względu na ochronę interesu strony, jeżeli postępowanie dotyczy władz publicznych lub innych podmiotów wykonujących zadania publiczne albo osób pełniących funkcje publiczne – w zakresie tych zadań lub funkcji<sup>30</sup>.

Wszelkie wyłączenia umożliwiające zachowanie informacji publicznych w tajemnicy potraktowane zostały przez ustawodawcę jako wyjątek od ogólnej reguły, jaką jest jawność życia publicznego<sup>31</sup>.

Pod pojęciem odmowy udostępnienia informacji publicznej należy rozumieć wyłącznie sytuację, w której organ posiada informację o charakterze publicznym, ale jej nie udostępnia, a nie sytuację, gdy informacji takowej w ogóle nie posiadał<sup>32</sup>.

Odmowa udostępnienia informacji publicznej powinna nastąpić w drodze decyzji administracyjnej, co znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych, m.in. w postanowieniu Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 15 maja 2012 r. (sygn. akt. II SAB/Wa 103/12, LEX nr 1213331)<sup>33</sup>, wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia

---

<sup>29</sup> Ograniczenie to nie dotyczy informacji o osobach pełniących funkcje publiczne, mających związek z pełnieniem tych funkcji, w tym o warunkach powierzenia i wykonywania funkcji, oraz przypadku, gdy osoba fizyczna lub przedsiębiorca rezygnują z przysługującego im prawa.

<sup>30</sup> Art. 5 ust. 3 u.d.i.p.

<sup>31</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 15 września 2011 r., IV SA/Po 660/11, LEX nr 966656.

<sup>32</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 18 grudnia 2012 r., II SAB/Po 62/12, LEX nr 1234546.

<sup>33</sup> Decyzja o odmowie udostępnienia informacji publicznej jest przewidziana dla sytuacji, gdy informacja ta co prawda istnieje, ale nie może być udostępniona na skutek ograniczeń prawa do informacji publicznej określonych w art. 5 u.d.i.p. Nie ma natomiast podstaw do wydania decyzji o odmowie udzielenia

30 czerwca 2011 r. (sygn. akt. II SAB/Gd 18/11, LEX nr 1086338)<sup>34</sup> czy też w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 6 października 2011 r. (sygn. akt. I OSK 1510/11, LEX nr 964681)<sup>35</sup>.

Zgodnie z zapisami art. 16 u.d.i.p. do decyzji stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, z tym że:

- 1) odwołanie od decyzji rozpoznaje się w terminie 14 dni;
- 2) uzasadnienie decyzji o odmowie udostępnienia informacji zawiera także imiona, nazwiska i funkcje osób, które zajęły stanowisko w toku postępowania o udostępnienie informacji, oraz oznaczenie podmiotów, ze względu na których dobra, wydano decyzję o odmowie udostępnienia informacji.

Zgodnie z zapisami art. 7 ust. 1 u.d.i.p. udostępnianie informacji publicznych następuje w drodze ogłaszania informacji publicznych, w tym dokumentów urzędowych, w Biuletynie Informacji Publicz-

---

informacji w sytuacji, gdy organ żądanych informacji nie posiada. O tym fakcie organ winien jednak powiadomić wnioskodawcę pisemnie, wskazując – jeśli posiada taką wiedzę – gdzie zainteresowany żądane informacje może uzyskać. Również w sytuacji, gdy wnioskodawca żąda udzielenia informacji publicznych, w stosunku do których tryb dostępu odbywa się na odrębnych zasadach, organ nie ma obowiązku wydawania decyzji o odmowie udzielenia informacji, lecz jedynie zawiadamia wnoszącego, że żądane dane podlegają udostępnieniu w odrębnym trybie.

<sup>34</sup> Gdy żądana informacja stanowi informację publiczną, lecz nie może być przez organ udostępniona z uwagi na ochronę danych osobowych, organ nie może poprzestać na zawiadomieniu wnioskodawcy, że żądana informacja nie może być udzielona w trybie u.d.i.p., lecz winien wydać w tym przedmiocie decyzję administracyjną. Wniesienie skargi na „milczenie władzy” jest uzasadnione nie tylko w przypadku niedotrzymania terminu załatwienia sprawy, ale także w przypadku odmowy wydania aktu mimo istnienia w tym względzie ustawowego obowiązku, choćby organ mylnie sądził, że załatwienie sprawy nie wymaga wydania takiego aktu.

<sup>35</sup> Jeżeli żądane przez skarżącego informacje zawierałyby dane osobowe podlegające szczególnej ochronie na podstawie art. 5 ust. 2 u.d.i.p., to prawo skarżącego do informacji publicznej podlega ograniczeniu, zaś organ zobowiązany jest w takiej sytuacji do wydania decyzji na podstawie art. 16 ust. 1 u.d.i.p. Wydanie przez sąd rozpoznający skargi na bezczynność organu nakazu udostępnienia żądanych we wniosku informacji w trybie przepisów u.d.i.p. jest więc działaniem sprzecznym z przepisami ww. ustawy, a zwłaszcza art. 5 w zw. z art. 22.

nej, udostępniania na wniosek wstępu na posiedzenia organów i udostępniania materiałów, w tym audiowizualnych i teleinformatycznych, dokumentujących te posiedzenia oraz umieszczania informacji publicznych w centralnym repozytorium. Zasadniczo dostęp do informacji publicznej jest bezpłatny.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 21 czerwca 2012 r. stwierdził, że: „prawo dostępu do informacji publicznej obejmuje prawo żądania udzielenia informacji o określonych faktach i stanach istniejących w chwili udzielania informacji. Informacja publiczna dotyczy sfery faktów, a prawo dostępu do informacji publicznej oznacza dostęp do informacji już będącej w posiadaniu podmiotu zobowiązanego i nie może być utożsamiane z prawem do inicjowania działań mających na celu wytworzenie informacji jakościowo nowej. Powyższe uprawnia do przyjęcia, że wniosek zainteresowanego rodzi po stronie organu administracji obowiązek udostępnienia informacji publicznej w sytuacji, gdy ta informacja publiczna znajduje się w jego posiadaniu”. Dodatkowo w ww. wyroku NSA zauważył, iż „w postępowaniu o udzielenie informacji publicznej, nie jest dopuszczalne odsyłanie wnioskodawcy do danych zamieszczonych na stronie internetowej podmiotu zobowiązanego do udzielenia informacji, która nie jest stroną Biuletynu Informacji Publicznej”<sup>36</sup>. Orzeczenie to wskazuje, jak istotną rolę w udostępnianiu informacji publicznej odgrywa Biuletyn Informacji Publicznej (zwany dalej BIP).

Udostępnianie informacji publicznej w BIP następuje w trybie „bezwnioskowym”, tj. podmiot dla uzyskania informacji publicznej nie jest zobowiązany do wykonania jakiejkolwiek czynności prawnej (np. złożenia wniosku). Pozyskiwanie informacji odbywa się za zasadzie automatycznych procesów, tj. nie wymaga się udziału człowieka, aby przekazać zainteresowanemu żadaną treść<sup>37</sup>.

Potwierdzenie tego można przeczytać w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 21 lutego 2012 r.,

---

<sup>36</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 czerwca 2012 r., I OSK 736/12.

<sup>37</sup> M. Bernaczyk, *Obowiązek bezwnioskowego udostępniania informacji publicznej*, Wrocław 2008, s. 84.

który mówi, że: „Udostępnienie informacji publicznej w Biuletynie Informacji Publicznej ma charakter generalny i nie wymaga wniosku żadnego podmiotu. Następuje ono *ex lege*, w wyniku realizacji obowiązku określonego w art. 8 ust. 3 u.d.i.p. i obejmuje całodobowy i nieprzerwany dostęp do informacji publicznych, spełniających warunki określone w art. 8 ustawy [u.d.i.p. – M. D.-N.] oraz do dodatkowych informacji odpowiadających wymogom sformułowanym w art. 8 ust. 6 u.d.i.p.”<sup>38</sup>.

Powstanie BIP reguluje art. 8 ust. 1 u.d.i.p., zgodnie z którym „tworzy się urzędowy publikator teleinformatyczny – Biuletyn Informacji Publicznej – w celu powszechnego udostępniania informacji publicznej, w postaci ujednoliconego systemu stron w sieci teleinformatycznej”.

Szczegółowe wymagania dotyczące układu ujednoliconego systemu stron Biuletynu Informacji Publicznej zostały określone w Rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 stycznia 2007 r. w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej<sup>39</sup>, które reguluje m.in.:

- 1) szczegółowe wymagania dotyczące układu ujednoliconego systemu stron BIP, w szczególności:
  - a) strukturę strony głównej BIP,
  - b) standardy struktury stron podmiotowych BIP;
- 2) zakres i tryb przekazywania informacji niezbędnych do umieszczenia na stronie głównej BIP;
- 3) wymagania dotyczące zabezpieczania treści informacji publicznych udostępnianych w BIP.

Analizę zasad działania BIP należy zacząć od sposobu udostępniania informacji publicznych zawartych w BIP, co następuje na podstawie mechanizmów baz danych<sup>40</sup>. Zauważyć należy, iż BIP nie jest jedną stroną, na której udostępniane są informacje, ale całą strukturą tysięcy odrębnych stron umieszczonych pod róż-

---

<sup>38</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 21 lutego 2012 r., IV SAB/GI 72/11.

<sup>39</sup> Dz.U. z 2007 r. Nr 10, poz. 68, zwane dalej także rozporządzeniem BIP.

<sup>40</sup> § 4 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej.

nymi adresami. Wszystko to łącznie tworzy BIP. Mechanizmy baz danych oznaczają „elementy oprogramowania serwera pozwalające na gromadzenie, porządkowanie, aktualizowanie i udostępnianie informacji”<sup>41</sup>.

Na płaszczyźnie technicznej BIP nie stanowi żadnej nowości – jest to kolejna strona internetowa, która została podniesiona do rangi podstawowego „urzędowego” środka przekazu informacji publicznej<sup>42</sup>. W doktrynie można spotkać się z krytycznymi głosami w zakresie niewykorzystania istniejących, w dniu wejścia w życie ustawy o dostępie do informacji publicznej, stron internetowych do celów realizacji zapisów ustawowych. Strony BIP były tworzone w formie odrębnych stron bądź w przypadku, gdy podmiot posiadał już własny internetowy serwis informacyjny, stronę Biuletynu należało wydzielić z istniejącego serwisu<sup>43</sup>.

W aspekcie formuły działania BIP wskazać należy, iż stanowi on: „podstawowe źródło zapoznania się z informacją publiczną[, które] zostało uznane jako rozwiązanie racjonalne, gdyż zapoznanie się z informacjami publicznymi w postaci stron WWW realizuje podstawowe założenia prawa dostępu do informacji. Zasadności przyjętego rozwiązania nie wyłącza nawet okoliczność nieposiadania przez podmiot zainteresowany komputera, a w konsekwencji bezpośredniego dostępu do Internetu, albowiem w dobie powszechnie rozwijającej się komputeryzacji podmiot taki może skorzystać nie tylko z odpłatnego dostępu do Internetu (np. w kafejkach Internetowych), lecz także nieodpłatnie w siedzibie jednostek użyteczności publicznej (np. bibliotekach), gdzie – w razie potrzeby – będzie mógł uzyskać pomoc od osób dysponujących odpowiednimi kwalifikacjami w obsłudze sprzętu komputerowego”<sup>44</sup>.

---

<sup>41</sup> Zgodnie z § 2 pkt 5 rozporządzenia BIP.

<sup>42</sup> M. Bernaczyk, *Udostępnienie informacji publicznej w postaci elektronicznej w orzecznictwie sądów administracyjnych*, w: *Informatyzacja postępowania sądowego i administracji publiczne*, red. J. Gołaczyński, Warszawa 2010, s. 245–246.

<sup>43</sup> Ibidem, s. 247.

<sup>44</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 3 września 2008 r., II SA/Sz 505/08, LEX nr 516011.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w wyroku z dnia 1 grudnia 2005 r. stwierdził, iż „udostępnienie informacji publicznej w Biuletynie Informacji Publicznej [...] wyłącza obowiązek ponownego jej udostępnienia na wniosek zainteresowanego w trybie art. 10 ust. 1 u.d.i.p.”<sup>45</sup>.

Zgodnie z § 1 ww. rozporządzenia strony BIP muszą spełniać minimalne wymagania dla systemów teleinformatycznych określone w Rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 11 października 2005 r. w sprawie minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych<sup>46</sup>. Zgodnie z § 2 tego rozporządzenia systemy teleinformatyczne używane przez podmioty publiczne do realizacji zadań publicznych:

- 1) powinny spełniać właściwości i cechy w zakresie funkcjonalności, niezawodności, używalności, wydajności, przenoszalności i pielęgnowalności określone w normach ISO zatwierdzonych przez krajową jednostkę normalizacyjną, na etapie projektowania, wdrażania i modyfikowania tych systemów;
- 2) powinny zostać wyposażone w składniki sprzętowe i oprogramowanie:
  - a) umożliwiające wymianę danych z innymi systemami teleinformatycznymi używanymi do realizacji zadań publicznych za pomocą protokołów komunikacyjnych i szyfrujących stosownie do zakresu działania tych systemów,
  - b) zapewniające dostęp do zasobów informacji udostępnianych przez systemy teleinformatyczne używane do realizacji zadań publicznych przy wykorzystaniu określonych formatów danych.

Strony BIP muszą być tak zaprojektowane, aby istniała możliwość ich modyfikacji, która uwzględnia technologiczny rozwój systemu teleinformatycznego, w którym działa BIP.

---

<sup>45</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku w wyroku z dnia 1 grudnia 2005 r., II SA/Gd 436/05, ONSAiWSA 2006, nr 6, poz. 161, ZNSA 2006, nr 4-5, poz. 111.

<sup>46</sup> Dz.U. 2005 r. Nr 212, poz. 1766 z późn. zm.

W myśl zapisów § 4 rozporządzenia BIP udostępnienie informacji musi następować w sposób umożliwiający gromadzenie, porządkowanie, aktualizowanie i udostępnianie informacji. Treści zgromadzone na stronach BIP są udostępniane w jakości niepozostawiającej wątpliwości co do ich zawartości oraz istnieje możliwość ich drukowania i kopiowania.

Zgodnie z zapisami § 8 rozporządzenia BIP strona główna BIP zawiera następujące elementy:

- a) logo (znak graficzny) BIP umieszczone w górnej części strony;
- b) adres redakcji strony głównej BIP;
- c) imię i nazwisko, numer telefonu, numer telefaksu i adres poczty elektronicznej co najmniej jednej z osób redagujących stronę główną BIP;
- d) instrukcję korzystania z BIP;
- e) spis podmiotów;
- f) menu przedmiotowe;
- g) informacje o podmiotach (w szczególności URL strony podmiotowej BIP) prowadzących strony podmiotowe BIP;
- h) moduł wyszukiwający.

Logo zamieszczane na stronie BIP powoduje, iż strona jest bardziej rozpoznawalna przez osoby, które ją odwiedzają. Przedmiotowy znak graficzny powinien podlegać ochronie prawnej, gdyż należy go uznać za znak państwowy, któremu przysługuje ochrona w rozumieniu art. 137 § 1 k.k.<sup>47</sup> z tytułu znieważenia, niszczenia, uszkodzenia lub usuwania znaku państwowego<sup>48</sup>.

Umieszczenie danych w zakresie imienia i nazwiska, adresu, numeru telefonu, numeru faksu i adresu e-mail osób redagujących stronę główną BIP ma na celu wskazanie podmiotu odpowiedzialnego za gromadzenie, porządkowanie, aktualizowanie i udostępnianie informacji publicznych na stronie głównej BIP. Zwrócić należy

---

<sup>47</sup> Art. 137 § 1 k.k. – „Kto publicznie znieważa, niszczy, uszkodza lub usuwa godło, sztandar, chorągiew, banderę, flagę lub inny znak państwowy, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku”.

<sup>48</sup> M. Bernaczyk, *Obowiązek bezwinnoskowego udostępniania*, s. 161.



uwagę, iż ustawodawca, formułując wymóg, wymagał, aby wszystkie informacje wskazane w punkcie 3 były podane łącznie. Dodatkowo zauważyć należy, iż w przepisie określone są dane, jakie powinna podać osoba fizyczna, natomiast brak jest regulacji w odniesieniu do osób prawnych czy też jednostek organizacyjnych, którym ustawa przyznaje podmiotowość prawną. W doktrynie można spotkać się ze stanowiskiem, że taka redakcja przepisu wyklucza możliwość powierzenia redagowania strony głównej BIP osobom innym niż osoby fizyczne. Intencja ustawodawcy w przedmiotowym zakresie nie jest jasno określona<sup>49</sup>.

W odniesieniu do wymogu spisu podmiotów, zgodnie z § 2 pkt 6 rozporządzenia BIP jest to „zamieszczony na stronie głównej BIP wykaz podmiotów określonych w art. 4 ust. 1 i 2 u.d.i.p., które zgłosiły fakt prowadzenia strony podmiotowej”. Przedmiotowy spis zawiera informacje o podmiocie udostępniającym informację publiczną. Ustawodawca w ww. definicji nie dokonał precyzyjnego określenia podmiotów, które zobowiązane są posiadać stronę BIP<sup>50</sup>.

Zgodnie z brzmieniem § 2 pkt 7 rozporządzenia BIP menu przedmiotowe stanowi „podział tematyczny lub wykaz grup tematycznych, w które są zestawione informacje publiczne udostępniane w BIP”. Menu przedmiotowe ma ułatwić znalezienie na stronie poszukiwanych informacji przez podmiot nieposiadający specjalistycznej wiedzy umożliwiającej mu zaszeregowanie określonej informacji w konkretnym przypisanym jej miejscu. Opracowanie przejrzystego i jednoznacznego menu przedmiotowego może stanowić problem dla organu udostępniającego informację publiczną.

Moduł wyszukiwający stanowi element oprogramowania, który umożliwia znalezienie informacji dostępnych na stronach BIP zawierających poszukiwane wyrażenie<sup>51</sup>, czyli w najprostszym ujęciu – wyszukiwarka. Często zdarza się, iż przedmiotowy moduł ogranicza się tylko do wyszukiwania w obszarze strony głównej BIP, co – dokonując analizy zapisu odnośnie do modułu wyszuki-

---

<sup>49</sup> Ibidem, s. 162.

<sup>50</sup> Ibidem, s. 137.

<sup>51</sup> § 2 pkt 8 rozporządzenia BIP.

jącego znajdującego się w rozporządzeniu BIP – nie oddaje intencji ustawodawcy<sup>52</sup>.

Poza informacjami, które można uzyskać bezpośrednio ze strony BIP, podmiot korzystający z BIP posiada możliwość otrzymania informacji w zakresie możliwości i sposobów uzyskania dostępu do informacji publicznej inaczej niż bezpośrednio ze strony BIP. Stanowi on swoiste źródło informacji odnośnie do sposobów dostępu do informacji publicznej, np. w drodze wniosku, miejsca wyłożenia i gromadzenia tych informacji z opcją wglądu do nich. Działania te mają na celu zapewnić skuteczną realizację prawa do informacji publicznej przez podmioty zainteresowane. Dzięki tym działaniom podmiot zainteresowany może dokonać wyboru sposobu uzyskania informacji będących przedmiotem jego zainteresowania. Pozwala to również na dokonanie skutecznego wnioskowania o dostęp do informacji publicznej, przez zastosowanie odpowiednich procedur. Zauważyć również należy, iż informacje dotyczące sposobu dostępu do informacji publicznych stanowią same w sobie również informację publiczną, do której dostęp zobowiązany jest zapewnić organ. Nieudostępnianie, pomimo takiego obowiązku, informacji publicznej zagrożone jest sankcją karną<sup>53</sup>.

W doktrynie można spotkać się ze stanowiskiem, iż problematyczną kwestię stanowi tryb udostępniania informacji publicznej, która jest komunikowana na poziomie „wnioskodawca–podmiot zobowiązany”. W odniesieniu do procedury, w przypadku gdy podmiot wnioskujący o udostępnienie informacji publicznej złoży wniosek w formie elektronicznej, oczekuje on przede wszystkim zwrotnej informacji w tej samej formie.

Zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 16 marca 2009 r. „za wniosek pisemny o udzielenie informacji publicznej uznawać należy również przesłanie zapytania pocztą elektroniczną i to nawet gdy do jej autoryzacji nie zostanie

---

<sup>52</sup> M. Bernaczyk, *Obowiązek bezwnioskowego udostępniania*, s. 163.

<sup>53</sup> Art. 23 u.d.i.p. – „Kto, wbrew ciążącemu na nim obowiązkowi, nie udostępni informacji publicznej, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku”.

użyty podpis elektroniczny”<sup>54</sup>. Orzecznictwo dopuszcza komunikację elektroniczną pomiędzy wnioskodawcą a podmiotem zobowiązanym.

Informacje znajdujące się na stronie BIP podlegają ochronie przy pomocy modułu bezpieczeństwa. Ochrona realizowana jest przy pomocy programowych lub sprzętowo-programowych rozwiązań technicznych uniemożliwiających zniszczenie lub modyfikację informacji publicznych zawartych w BIP przez osoby nieuprawnione<sup>55</sup>. W myśl zapisów § 19 rozporządzenia BIP strony BIP zawierają rozwiązania chroniące przed celowym spowolnieniem lub uniemożliwieniem dostępu do zasobów tych stron.

Dostęp do informacji publicznej, który we współczesnym świecie jest ważną kwestią, wpływa niezaprzeczalnie na zwiększenie kontroli społecznej działalności organów władzy publicznej, osób pełniących funkcje publiczne oraz innych podmiotów wymienionych przez ustawodawcę. Wprowadzenie obywatelskiego prawa do informacji bez wątplenia miało znaczący wpływ na życie społeczne i polityczne. Dynamiczny rozwój technologii teleinformatycznych, który owocuje pojawianiem się nowoczesnych rozwiązań sprzętowych oraz programowych, pozwala na coraz łatwiejszy dostęp do informacji zainteresowanym podmiotom. Próby dokonania technicznej standaryzacji stron BIP mają na celu usprawnienie działania tej formy udostępniania informacji, która na moment obecny funkcjonuje z różnym skutkiem.

## SUMMARY

### Public Information Bulletin as a form of access to public information

Society constantly strives to improve the conditions of life, to improve the instruments for its proper functioning. These activities lead to the technical and technological development, which affects the way the public administration and operation of administrative procedures. A manifestation

---

<sup>54</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 16 marca 2009 r., I OSK 1277/08, ONSAiWSA 2010, nr 5, poz. 91.

<sup>55</sup> § 17 rozporządzenia BIP.

of progress in the field of information technology is the creation of an information society, where information becomes a commodity regarded as particularly valuable intangible property. According to the Polish Constitution “citizen shall have the right to obtain information about the activities of public authorities and of public officials”. It is the manifestation of the implementation of information technology by the state include Public Information Bulletin, which was created for global sharing of information in electronic form. Use the Bulletin of public authorities and other entities that perform public functions provide public information required by Polish law. Public Information Bulletin is a step on the road to a national of a coherent, complete and timely public information. His role in the implementation of the rules on access to public information is significant and undeniable.

**Keywords:** information, access, public, Public Information Bulletin, computerization, information technology.